Department of Indian Affairs and Northern Development
Departmental Audit and Evaluation Branch

Prepared by:

André Côté
Departmental Audit and Evaluation Branch
and
T. K. Gussman Associates Inc.

Evaluation of DIAND's Tribal Council Policy

Project 94/23
June 1997

Table of Contents

Page

Executive Summary ..... **i**
- Methodology i
- Evaluation Findings i
- Lessons Learned ii
- Conclusions and Recommendations ii

Introduction **1**
- Purpose of the Report 1
- Purpose of the Evaluation 1
- Tribal Council Policy Background 1
- Policy Statement 2

Evaluation Issues, Scope, Approach and Methodology **3**
- Issues 3
- Scope 3
- Approach 3
- Methodology 4
- Telephone interviews 4
- Case Studies 5
- Interviews with Departmental Staff 6
- File and Document Reviews 7

Evaluation Findings **8**
- Rationale of the Tribal Council Policy 8
- Achievement of Departmental Objectives 12
- Intended and Unintended Impacts of the Policy 17
- Alternatives and Potential Improvements 27

Lessons Learned, Conclusions and Recommendations **31**
- Lessons learned 31
- Conclusions and Recommendations 32

Annexes
- Terms of Reference
- Action Plan

101-01108/

Executive Summary

In 1984, Cabinet approved a policy that established the principles and the conditions for funding Tribal Councils. For the purpose of the policy, Tribal Councils are institutions established as "*a grouping of bands with common interests who voluntarily join together to provide advisory and/or program services to member bands.*"

This evaluation was carried out to fulfil the department's need to know whether or not the Tribal Council Policy, as enunciated by Cabinet, is operating as designed, taking into account the current fiscal framework and the recent policy developments. It examined the implementation of the policy, including aspects of the delivery of both advisory services and core services and programs. It covered the relations between the Tribal Councils and affiliated First Nations as well as DIAND. However, the evaluation did not assess the adequacy of the funding level or the formula. The main issues defined in these terms of reference, as approved by the responsible Assistant Deputy Minister in June 1995, were: whether or not there is a continued rationale for the policy; the extent to which DIAND objectives are being met; the impacts of the policy; and the lessons learned and potential alternatives and improvements to that policy.

Methodology

The evaluation utilized four main lines of evidence: 1) telephone interviews with selected Tribal Councils and some of their affiliated First Nations; 2) three case studies of Tribal Councils; 3) interviews with departmental officials in three regions and at headquarters; and 4) files and document reviews. In total, 48 representatives from 32 Tribal Councils and 53 representatives from 45 First Nations and 15 departmental officials were interviewed. In addition, a number of files and documents coming from Tribal Councils and the department were reviewed.

Evaluation Findings

Rationale of the Tribal Council Policy. The initial rationale for the policy was primarily related to the move toward self-government. Secondarily, the policy was used to support the devolution of services and the reduction of departmental staff. The evaluation found that the general purpose of this policy, namely, to provide a medium for the transfer of services to First Nations and to establish a formula funding regime for this transfer, remains relevant. However, the current formulation of the policy is outdated, primarily because the context in which it was developed no longer exists.

Achievement of Departmental Objectives. The evaluation noted that departmental officials all had similar views on the main objective, namely to encourage First Nations having common interests to regroup to take over certain services. The evaluation found that this objective has been largely achieved. In 1995-1996, there were 81 Tribal Councils which regrouped more than 80% of the bands and communities in Canada.

Intended and Unintended Impacts of the Policy. The implementation of the policy has resulted in a number of impacts, although they cannot all be related to the policy itself. The are indications of the anticipated impact on management performance: economies of scale, efficient service delivery, and access to a wider range of quality services. First Nations are generally satisfied with the services received and have the sentiment to remain in control of their Tribal Councils. However, it is not clear whether Tribal Councils are always able to tailor their programs and services to meet variable needs. Among the unintended positive impacts, it was found that many councils pursue activities beyond programs and services funded by the department. Negative unintended impacts relate to the perception that the policy was imposed on First Nations, and dissatisfaction with funding levels and reporting requirements.

Alternatives and Potential Improvements. The evaluation found that the option of funding First Nations directly, and letting them decide whether or not to fund Tribal Councils, was rejected by the majority of First Nations and Tribal Council respondents. Many supported the idea but thought it would be premature. This means there is a need for a continuing presence of the department, at least as a funding agent. This departmental presence requires some kind of policy to govern both the eligibility of recipients and the type of funding. Improvements were suggested in relation to consultation, advisory services, and funding levels and mechanisms.

Lessons Learned

The evaluation draws three main lessons: 1) The Tribal Council Policy was instrumental in extending the Tribal Council structure to many First Nations; 2) Many Tribal Councils now carry out responsibilities that are broader than what the department funds; 3) Tribal Councils have allowed the devolution of services to First Nations that the department is no longer capable to deliver.

Conclusions and Recommendations

The evaluation reaches five main conclusions: 1) Despite changes in the environment, there continues to be a rationale for a Tribal Council Policy and a role for the department; 2) There is continued broad-based support for the existence of Tribal Councils, and also support for a Tribal Council Policy; 3) The concept of "advisory services" as currently defined is ambiguous. However, the need for advisory services remains; 4) A perception prevails that the funding is insufficient and the funding formula is deficient; 5) The accountability and reporting requirements of the existing policy are rather difficult to implement.

The evaluation makes three recommendations:

1. The current Tribal Council Policy should be modified to enable Tribal Councils to better meet the priorities of their member First Nations. In particular, Tribal Council eligibility for funding and the definition of and the conditions applicable to advisory services should be reassessed.

2. Taking into account the current fiscal framework, the department should undertake an examination of the funding and the formula applicable to Tribal Council advisory services.

3. The department, in consultation with Tribal Councils and First Nations, should revise the current accountability and reporting requirements applicable to Tribal Councils, taking into account the recent developments with regard to funding arrangements.

Introduction

Purpose of the Report

This report outlines the results of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) evaluation of the Tribal Council Policy, based on terms of reference approved by the Departmental Audit and Evaluation Committee (DAEC) in July 1995. The report is divided in four parts. Part one contains the introduction, part two the evaluation issues, scope, approach and methodology, part three the evaluation findings by evaluation issue and, finally, part four presents the lessons learned, conclusions and recommendations based on these findings.

Purpose of the Evaluation

The evaluation was carried out to fulfil the department's need to know whether or not the Tribal Council Policy, as enunciated by Cabinet, is operating as designed, taking into account the current fiscal framework and recent government-approved policy developments, such as inherent right. As the department continues its transformation from a direct service delivery agency into a funding agency, any additional responsibilities which Tribal Councils may assume, if they elect to do so, will likely be in statutory areas such as lands management, or local government responsibilities. Although self-government efforts are directed primarily toward First Nations, tribal rather than community governments could be formed.

Tribal Council Policy Background

Historical evidence indicates that various forms of tribal co-operation were used extensively by Indian groups as a means of making decisions, establishing territorial jurisdiction, and furthering the well-being of tribal members long before European contact. Since the early 1970s, tribal groupings have re-emerged as a form of co-operation between First Nations communities.

In 1984, Cabinet approved a policy that established the conditions for funding Tribal Councils, the principle of First Nation control of Tribal Councils, and allowed the transfer of specified advisory services from DIAND to Tribal Councils' administration. For the purpose of the policy, Tribal Councils are institutions established as "a grouping of bands with common interests who voluntarily join together to provide advisory and/or program services to member bands." [1]

[1] DIAND, Program Procedure 20-2 Vol. 1, Part 7, Chapter 3, p.2-3.

Many of the Tribal Councils which have formed are based on cultural, religious or geographical affinity. In other cases, bands in a given district or areas wishing to effect a transfer of administrative responsibilities from the federal government to Indian-controlled groups have formed Tribal Councils.

Policy Statement[2]

The policy, which authorizes funding to Tribal Councils, is founded on the principle that they should be afforded the maximum possible flexibility to manage consistent with the Minister's responsibility to account for the use of public funds.

In addition, Tribal Councils should be accountable primarily to councils of member First Nations, who should be represented on the tribal board of directors and have an opportunity to review plans, programs, budgets, and audit reports.

The department has supported the funding of Tribal Councils as being consistent with the Government's policy of devolving federal responsibilities to Indian people. Certain services were considered more amenable to delivery by Tribal Councils on behalf of a number of member bands, rather than by each band on an individual basis. This was particularly applicable to the advisory services provided by the department. While the band Council remains the primary unit of Indian government, the policy also allows the department, at the request of Indian Bands, to provide funds directly to Tribal Councils to enable them to provide specified levels of service to and on behalf of member bands. Therefore, Tribal Councils may receive funding in four categories: (1) Organizational Development; (2) Management and Administration; (3) Advisory Services; and (4) Service and Program Delivery.

[2] The current statement of departmental policy governing the provision of funding to tribal councils for advisory services and administrative support to program delivery is contained in Program Directives 20-1 Volume 1, Chapter 7 (Band Management), Program Directive 7.3 Tribal Councils dated January 10, 1991. The directive is supported by Program Procedures 20-2 Volume 1, Part 7 (Band Management), Chapter 3 (Tribal Councils), also dated January 10, 1991.

Evaluation Issues, Scope, Approach and Methodology

Issues

This evaluation was conducted in accordance with the terms of reference approved by the responsible Assistant Deputy Minister in June 1995. The main issues defined in these terms of reference are: whether or not there is a continued rationale for the policy as currently defined; the extent to which DIAND objectives are being met; the impacts of the policy; and the lessons learned and potential alternatives and improvements to that policy. A copy of the Terms of Reference is found in the appendix to this evaluation report.

Scope

The evaluation examined the implementation of the policy, including aspects relating to the delivery of both advisory services and core services and programs. It covered the relations between the Tribal Councils and affiliated First Nations as well as DIAND. It covers all DIAND regions. The evaluation did not, however, assess the results of any specific advisory services or programs nor the adequacy of funding level or formula. Also, the evaluation excluded any detailed examination of services and programs, and related funding, that Tribal Councils administer on behalf of, or receive from, other departments or agencies, other levels of government or the private sector (including business type activities).

Approach

This evaluation is the result of a cooperative effort. The Departmental Audit and Evaluation Branch (DAEB) developed the methodology used to collect the data (notably the interview questionnaires), maintained contacts with departmental, Tribal Councils and First Nations officials, and cleared the project reports. Three consulting firms were hired to collect the information. During that phase, and project reporting, the evaluation benefited from the excellent cooperation extended by Tribal Councils, First Nations and departmental officials. Also, the evaluation profited from the input of an advisory committee composed of two representatives from Tribal Councils and three DIAND representatives, two from regions and one from headquarters.

Methodology

The evaluation utilized four main lines of evidence: 1) telephone interviews with selected Tribal Councils and some of their affiliated First Nations; 2) case studies of Tribal Councils; 3) interviews with departmental officials in three regions and at headquarters; and 4) files and document reviews. In total, 48 representatives from 32 Tribal Councils and 53 representatives from 45 First Nations were interviewed over the phone or in person. Also, 15 departmental officials from three regions and headquarters were interviewed. In addition, a number of files and documents coming from Tribal Councils and the department were reviewed. The sections below provide additional details on the methodology and its reliability with regard to the findings.

Telephone interviews

In order to ensure an appropriate selection of Tribal Councils, i.e. a cross-section of various situations, several factors were considered, including: the range of services and programs delivered, the type of funding arrangement, geographic location, the number and size of affiliated First Nations, and the funding received from DIAND in 1995-1996. This last factor was used to divide the 81 Tribal Councils into five categories. In making the selection, efforts were made to ensure that Tribal Councils were taken from each category and from every region.

The telephone interviews were carried out in two phases. Initially, 33 Tribal Councils were invited to participate. After a few Tribal Councils declined, 29 (or 88% of the original sample) participated. Of these, 27 were completed via telephone and two councils submitted written responses. Tribal Council interviews took place between April and July 1996. In the second phase, between one and four First Nations were sampled for each participating Tribal Council. This selection was discussed with and agreed to by each Tribal Council. As the interviewing progressed, it proved difficult to contact some First Nations and the emphasis shifted from completing the maximum possible number of interviews with First Nations to ensuring that each participating Tribal Council had at least one member First Nation represented. Overall, 39 First Nations interviews were completed, with only two Tribal Councils having no affiliated First Nations representation. These interviews took place between May and August 1996. Table 1 illustrates the position of the people interviewed at Tribal Councils and First Nations level.

Table 1

Telephone Interviews - Profile of Participants

	Tribal Councils			First Nations	
Position	**No.**	**Pct.**	**Position**	**No.**	**Pct.**
Exec. Director Administrator	23	79	Band Manager Administrator	19	49
Advisor	6	21	Chief	13	33
			Vice-Chief/Councillor	4	10
			Director of Operations	3	8
TOTALS	**29**	**100%**	**TOTALS**	**39**	**100%**

The interviews were carried out using two standard questionnaires: one for the Tribal Councils and one for their affiliated First Nations. In both cases, the questions were developed with a view to cover the issues and questions raised in the evaluation, and, where applicable, to compare the responses obtained from Tribal Councils and from First Nations. When requested, the questionnaires were communicated in advance to the participants. The vast majority of the interviewees provided frank and thoughtful answers to the questions. All the answers were analysed and a report containing the findings based on this line of evidence was drafted.

Case Studies

Three case studies were carried out in three different regions. Two additional Tribal Councils were approached to take part in a fourth case study, but both declined to participate. The purpose of each case study was to collect more detailed information on the evaluation issues and questions from the perspective of a single Tribal Council given its political, social and geographic environment.

Each case study was carried out on site during a 3 to 5 day visit to the Tribal Council office and some affiliated First Nations. The information was collected through interviews with council's and First Nations' political and administrative officials. In addition, interviews took place at the regional office with officials responsible for each council. Table 2 lists the number and position of the people interviewed as part of the case studies. All such interviews were carried out in person using standard questionnaires designed for that purpose and covering evaluation issues and questions. The evaluation teams carrying out these case studies reported very good cooperation from all the officials interviewed. Finally, files and documents made available by each council were also reviewed. A report was drafted on each case study and, in order to ensure its accuracy, each report was submitted to the council for review and comments. The three reports have been accepted by the respective Tribal Councils.

Table 2

Tribal Council Case Study Interviews

DIAND	Region 1	Region 2	Region 3
FSO of Tribal Council	1	1	1
Officer	-	1	-
Tribal Councils			
Executive Director	1	1	1
Office Manager	1	1	-
Program Staff	7	3	2
Support	1	1	-
Affiliated First Nations			
Chief	-	1	2
Band Manager	2	1	2
Administrator	1	3	2
TOTAL	14	13	10

Interviews with Departmental Staff

Interviews were carried out with DIAND staff involved with Tribal Councils in three regions and at headquarters. In total 12 officials (excluding those involved in case studies) were interviewed using standard questionnaires. Table 3 describes the positions and the number of officials interviewed. Three separate reports containing the observations made at the regional level were drafted and sent to regions for review and comments. These reports were cleared by regions.

Table 3

Departmental Officials Interviewed

Position	Region 1	Region 2	Region 3
Director Funding Services	1	1	1
Manager	-	1	1
Funding Service Officers	4	2	-
Officers	1	1	-
TOTAL	**6**	**5**	**2**

File and Document Reviews

Departmental files concerning Tribal Councils were reviewed in each of the regions visited and at headquarters. This review included the current files on program and funding issues, including data bases, and records of the evolution of the policy and its implementation. In particular, the Cabinet decision related to Tribal Councils and previous audits and evaluations were reviewed.

This part of the report deals with each of the evaluation issues defined in the mandate: the rationale for the policy, the achievement of its objectives, its impacts, alternatives and possible improvements. It is divided in four sections, each dealing with a specific issue.

Rationale of the Tribal Council Policy

The first issue dealt with relates to the past and current rationale of the policy. In particular, it responds to the question whether there is a continued rationale for the Tribal Council Policy as currently defined. This section covers the initial rationale, its evolution, the understanding within and outside the department and its relevance to the current environment in which the policy takes place.

The initial rationale of the Tribal Council Policy was primarily related to the move toward self-government. Secondarily, the policy was used in the context of devolution of services to First Nations and the reduction of departmental staff. Based on the evidence obtained during the evaluation, it can be observed that the general purpose of this policy, namely to provide a medium for the transfer of services to First Nations and to establish a formula funding regime for this transfer, remains relevant. Nevertheless, there is also a sense that the current formulation of the policy is outdated, primarily because the context in which it was developed no longer exist. As devolution of services has become a reality, however, there is an ongoing need for a structure to provide advice to First Nations and/or deliver services.

The initial rationale for the policy was primarily related to the move toward self-government. Secondarily, the policy was used to support the devolution of services and the reduction of departmental staff.

Interviews with departmental officials and reviews of documents indicate that the initial rationale of the Tribal Council Policy, in 1984, was to support the administration, management and general development of First Nations. Programs and services administered at the Tribal Council level would allow First Nations to determine their own objectives, develop a sense of autonomy, and work more efficiently at the community level. Tribal Councils were particularly important in providing services that were not deemed to be economically and effectively transferable to individual bands, namely advisory services. Yet, these services were believed to be important in the development of First Nations as self-governing entities.

The policy has taken shape to respond to needs as they were perceived at the time. The Penner report had recommended self-government for First Nations and that bands be the basic political unit of these governments. Any political unit higher than bands would have to be created and funded by them. Therefore, the Government wanted to establish clear conditions for departmental funding in support of the principle of supremacy of First Nations governments. The policy contains a clear requirement that the Tribal Councils be created and controlled by bands to be eligible for departmental funding. Five broadly defined services, which were then provided by the department, were included in the Tribal Council Policy. The actual services provided by Tribal Councils, however, need not be the same as those provided by the department. There was an expectation that the level and quality of the services should be defined by First Nations, although service quality should be maintained.

In 1986, the existence of the Tribal Council Policy gave DIAND an opportunity to address another key goal: the devolution of services to First Nations. As part of the first formal Corporate Management Plan, the shifting of responsibilities to Tribal Councils provided the department a means to further reduce its staff. The closure of certain departmental district offices, which would not have been possible without the policy, led to the creation of many councils to take over the roles played by this departmental structure. From a devolution perspective, the Tribal Council Policy addressed one concern of the department: the advisory services it provided to First Nations. There was a perception that, by nature, these services could not be devolved to the band level. This level was not considered conducive to ensure economies of scale, maintain service quality and diversify the expertise available to First Nations. The existence of Tribal Councils, an intermediary level of administration between bands and the department, would allow the devolution of the programs and services and their take over by First Nations.

The reasons cited above explain in large part why the policy has largely maintained its form even to the present. On the "structure" side, there is a definition of what a Tribal Council is (an organisation of at least five bands, incorporated, mandated and controlled by bands). On the "service" side, there is specific Tribal Council funding for five broadly-defined advisory services and for administration. In addition, if and when bands decide to receive services from a Tribal Council instead of delivering them, the funding for regular programs is also available. In certain instances, Tribal Councils already existed, mostly in an advocacy role. The Tribal Council Policy provided an incentive to some of those councils to play an administrative and advisory role in addition to their advocacy function on behalf of member bands.

The rationale of the policy is generally well understood within the department and, to a lesser extent, outside it. However, there is a sentiment that the policy may not be well adapted to the current environment in which it is implemented.

Departmental officials generally tied the initial rationale of the policy to promoting self-government and devolution and allowing reduction of staff. There was also a consensus that the rationale for the Tribal Council Policy remains the same today as at its inception. However, they had divergent views on the question of whether the policy is adapted to the current environment. On the one hand, many feel that as the rationale outlined above remains current, the policy should continue. On the other hand, many non-departmental respondents believe that the role of Tribal Councils has evolved considerably in the past few years and that the policy is not adapted to today's reality. For instance, the focus of numerous First Nations has turned to "inherent right" and "self-government", concepts which did not enter the debate when the policy was initially developed. In addition, the department has developed new funding arrangements, such as AFA (Alternative Funding Arrangement) and FTA (Financial Transfer Arrangement), that provide flexibility to funding recipients in determining their priorities and gradually reduce the role of the department to that of a "funding agent".

First Nation representatives expressed similar views. From their perspective, the policy was designed to transfer advisory services from the department to Tribal Councils - concerns which were part of an era since passed. Some maintained that, with its five advisory services, the policy lacks the flexibility to meet the growing expectations and the demands that follow an expanded Tribal Council role. Others are concerned that DIAND's evolution towards the role of a funding agent has been - and will continue to be - characterized by even greater responsibility for Tribal Councils coupled with the development of new or modified accountability mechanisms. Only one-fifth of the Tribal Councils pointed out the link between Tribal Councils and the transfer of departmental responsibilities and services.

There is continued broad-based support for the existence of Tribal Councils. There is also support for a Tribal Council Policy, but not necessarily in its current form.

The reasons that led to the creation or extension of Tribal Councils as an administrative structure continue to exist. The need to seek economies of scale in the delivery of services, improve service delivery and diversify the expertise available to First Nations all remain as relevant today, and perhaps even more, than they were when the policy was first adopted. Furthermore, Tribal Councils have taken on additional roles, administrative and political, to respond to the evolving needs of their member First Nations.

A clear majority of those participating in the study indicated that there is a need for a Tribal Council Policy into the future. The telephone interviews, for example, found that 62% of Tribal Councils and 77% of First Nations representatives support, as a principle, the existence of a policy. Some view the policy as a necessary framework to guide the devolution process, and Tribal Councils as the vehicle to overseeing its implementation. Others maintained that one of the Policy's strengths is that it benefits smaller First Nations. Similarly, case study participants and regional staff interviewed generally believed that the policy provides a foundation for the existence of the Tribal Council as a structure.

One of the strongest indications of support for a Tribal Council Policy comes from the desire to have DIAND as a direct source of funds. Some 86% of Tribal Council respondents and 79% of First Nations' would oppose the possibility of move by DIAND to stop funding Tribal Councils and replace it by a mechanism to fund First Nations directly. That scenario would have the First Nations then decide whether or not to fund their Tribal Councils, at what level and for what services. The most typical reason given to reject such a possibility was that once the funds were transferred to First Nations, it was questionable as to whether they would in turn allocate funds to the Tribal Council. As a consequence, many believed the existence of Tribal Councils would be in jeopardy. However, approximately one-third of the First Nations representatives who said "no" to the proposal added "not yet". This group felt that it was a good idea in principle and that they would be prepared to consider the option in a few years. A small group of Tribal Councils and First Nations indicated their support for direct funding to First Nations. Two Tribal Councils in two regions and six First Nations in five regions supported the idea of direct funding.

If the department is to continue to include Tribal Councils as direct recipients of funds, there remains a need for definitions of this category of recipients and of funding conditions. The control and protection of public funds would also reinforce the need for a Tribal Council Policy.

As devolution of many services has become a reality and there is a desire on the part of the government and First Nations to carry on with this process, there is an ongoing need for a structure to provide advice to bands and/or deliver services.

The rationale behind the creation of advisory services to support the development of Band government and administrative services remains. However, the evaluation found that the current definition of advisory services and the evolution in the needs for advice at Band level point to a reexamination of the advisory services aspect of the policy. First, many respondents, from all sources, indicated that the definition of advisory services contained in the policy is outdated. The five services defined in 1984 are too narrow to cover the needs that have emerged since then. The needs for advice have expanded as a result of new transfers of services and reduced availability of departmental staff. Advice in the sectors of education, social policy and particularly in legal services, were the most frequently mentioned by respondents in all categories. Second, the current definition is not very precise and is difficult to implement. The audit of this policy pointed to management problems, both for the department and Tribal Councils, directly related to the definition of services, particularly with regard to the requirement to establish service standards. Finally, the definition would seem to contradict the desire to have First Nations control their Tribal Councils. Many respondents pointed to the fact that the definition of services by the department limits the flexibility of First Nations to tailor the services to meet their needs.

Achievement of Departmental Objectives

The second issue addresses the question of whether the departmental objectives set for the Tribal Council Policy are being achieved. In particular, it deals with the current objectives, how they have evolved, whether they are well understood, and to what extent they are met.

The evaluation noted that there is no official statement of the objectives. Departmental officials, however, all had similar views on one main objective, namely to encourage First Nations having common interests to regroup to take over certain services. This objective is not well understood outside the department. The evaluation found that the objectives of encouraging First Nations to regroup, and of reducing departmental staff in the same process, have been largely achieved.

Departmental officers interviewed have consistent views on the current objectives of the Tribal Council Policy. These objectives seem to have remained constant since the inception of the policy.

One written statement of the departmental policy objective is "to provide funding to Tribal Councils to assist them in providing advisory services to their member bands and delivering other programs when given a mandate to do so by their member bands."[3] Regional officials mentioned that the key objective of the policy is to encourage First Nations communities having common interests to regroup in order to take over certain services and have access to financial and human resources. A variation of this statement is that the objectives underlying the Tribal Council Policy are to encourage First Nations to join forces and combine their resources to obtain access to qualified and diversified resources corresponding to their needs. These statements do not significantly differ from the general intent found in the documents developed in the mid-1980s. The evaluation also noted that the means to achieve departmental objectives is to a large extent limited to the provision of funding.

For the most part, current departmental objectives are <u>not</u> well-understood by Tribal Councils and First Nations.

---

[3] DIAND, Information Binder, Undated. This statement is consistent with the Tribal Council Policy directive which governs "...the provision of funding to Tribal Councils...".

Approximately two in five Tribal Council representatives stated that either they could not identify DIAND's current objectives for the policy because they are unclear (21%) or that they were not sure or did not know (another 17%). Those who said they were unclear about the Policy's objectives often cited what they felt were conflicting signals from the department. In addition, 49% of the First Nations interviewed were not aware of the policy and could not provide any interpretation of what its objectives were. Of the 51% who are aware of the policy, 30% knew too little to comment about its objectives. When comments on objectives were offered, the evaluation found varying interpretations, especially between Tribal Councils and First Nations. For instance, 38% of Tribal Council representatives saw DIAND's primary objective for Tribal Council Policy as dictating how the transfer process will take place and becoming more, rather than less, intrusive in day-to-day operations; no First Nations respondent made this observation. However, 55% of First Nation representatives aware of the policy maintained that the Policy's aim is to continue the transfer of responsibilities, while 21% of Tribal Councils made the same observation.

The objective of encouraging First Nations to regroup and take over certain programs and services has been achieved to a large extent. In 1995-1996, there were 81 Tribal Councils regrouping more than 80% of the bands and communities in Canada. These councils received over $285 million in funding from the department for programs and services.

The first basic result expected with the policy was the creation of Tribal Councils grouping First Nations. As indicated in table 4, there were 81 Tribal Councils in 1995-1996. These councils regrouped 528 of the 640 bands and communities in existence (83%), leaving 112 bands and communities (17%) unaffiliated with any council. The bands and communities affiliated with Tribal Councils represented 266,393 on-reserve members, or 82% of the 325,453 on-reserve population. These rates of affiliation are on the high side of the expectations expressed at the time the policy was approved by Cabinet.

Table 4

Number of Tribal Councils, Affiliated Member Bands, Members Living On-Reserve, and Unaffiliated Bands, by Region - 1995-1996

	Tribal Councils	Affiliated Bands/ Communities	Affiliated Band Members Living on Reserve	Unaffiliated Bands/ Communities
Atlantic	5	28	10,876	6
Quebec	6	22	18,065	8
Ontario	15	102	40,912	28
Manitoba	7	52	46,470	11
Saskatchewan	8	68	42,344	16
Alberta	8	48	47,092	4
British Columbia	24	168	44,887	32
Yukon	3	11	2,775	7
NWT	5	29	12,972	0
National Total	81	528	266,393	112

Source: Band Government Database, July 1995

Table 5 reveals that in 1995-1996, the Tribal Councils received over $285 million from the department to administer programs and services. Of this amount, about $46 million is for advisory services. For most First Nations members of Tribal Councils, under the current policy, being member of a council is the only way to have access to these funds and services. The rest of the funding received by Tribal Councils is largely for programs and services for which member bands have decided to join together in order to receive these programs and services from Tribal Councils. In these cases, at the bands' request the departmental funds go to Tribal Councils instead of bands. The evaluation noted, however, that a large portion of the total funding, outside advisory services, is provided to a small number of large Tribal Councils. For example, two Tribal Councils receive one quarter of the funds for program delivery.

Table 5

DIAND Actual Funding to Tribal Councils for Management & Administration, Advisory Services, and Program Delivery, by Region - 1995-1996

	Management & Administration Funding	Advisory Services Funding	Program Delivery Funding	Total Funding
Atlantic	59,859	1,853,602	3,037,687	4,957,148
Quebec	68,400	2,519,135	17,021,030	19,608,565
Ontario	347,713	8,997,525	20,980,438	30,325,676
Manitoba	118,850	6,242,198	20,679,622	27,040,670
Saskatchewan	558,551	6,073,495	38,661,564	45,293,610
Alberta	2,652,723	5,430,593	51,690,450	59,773,766
British Columbia	4,065,563	12,163,533	78,423,485	94,652,581
Yukon	5,073	862,094	136,151	1,003,318
NWT	57,352	2,357,082	696,141	3,110,575
NATIONAL TOTAL	$7,394,084	$46,499,257	$231,326,568	$285,765,909

Source: Transfer Payment Management System (TPMS).

The evaluation found strong indications that the formation of Tribal Councils and their subsequent direction results from the initiative of member First Nations.

All lines of evidence suggested that most affiliated First Nations are in control of the direction and activities undertaken by their Tribal Council. The three case studies provide insight into the context surrounding the formation of Tribal Councils. Due to philosophical differences, two of the Tribal Councils were created by groups of smaller bands which felt that access to services and their communities' development were more important than political activities. The third Tribal Council had been formed by affiliated First Nations prior to the Tribal Council Policy, principally for political purposes. Case study participants stated that First Nations are in control of Tribal Councils. As well, it was agreed that First Nations' needs are served and that councils are generally accountable to their affiliates. In each instance, it was mentioned that the Tribal Council Policy is viewed as a mechanism by which First Nations can access funds for their development.

From the telephone interviews, the large majority of representatives (approximately 90% of respondents from both groups) indicated that either "member bands, all equally" and/or the "board of directors" control Tribal Councils. However, a small group of First Nations representatives held alternative views regarding Tribal Council control. It was suggested in some cases that the elected leaders did little more than "rubber-stamp" the goals pursued by their Tribal Council's administrators, while others felt that the department controls the Tribal Council because it is responsible for both the policy and guidelines.

Tribal Councils have been mandated by the councils of member First Nations to deliver the advisory services for which funding is provided. In some cases, not all five services are provided.

One of the objectives of the policy was to transfer to Tribal Councils the advisory services provided by the department. Five services were defined and all five had to be provided. However, just knowing whether or not a particular service is provided seems to be difficult primarily because the definitions are extremely broad and open to interpretation. Without clear parameters, a wide range of activities can be included under the headings 'band government', 'financial management', 'community planning', 'technical services' and 'economic development'.

The telephone interviews found that majorities of Tribal Council (72%) and affiliated First Nations representatives (74%) acknowledged all five of the core advisory services are delivered or received. However, over one quarter of representatives from both samples believed at least one of the services was not being provided. The most oft-cited reason was that the Tribal Council had not yet filled the position upon an incumbent's departure. Other reasons include: First Nations receiving from Tribal Councils their share of the funds associated with a service (for each who mentioned this, technical services was the service in question); or, advisory services being administered at the First Nation level because their size enables them or due to geographic constraints.

Departmental respondents reflected a similar level of variability within their respective regions. One group of participants stated that all Tribal Councils in their region offer the five core services, but that two of the services are often offered by both levels in order to meet community needs. Another group of officials maintained that due to the ambiguity in the policy they are unable to evaluate the extent to which their Tribal Councils provide the five core services, but then pointed out that there are "serious doubts" about one council. In the third region, three representatives interviewed said their Tribal Councils do not provide all five services, noting that capital and community planning and technical services are usually needed only sporadically and that the cost of full-time staff is too high. The above observations were corroborated by case study participants, who emphasized the variable nature of demand for some services over others. They also pointed to accountability difficulties (discussed later).

DIAND does still continue to provide some advice to First Nations regarding the five advisory services, but such activities are continually being reduced.

The existence of Tribal Councils providing advice to member bands does not mean that the department has withdrawn entirely from the provision of advice. Although the department no longer has the advisory capability it used to have, it may happen that the department provides advice at the request of First Nations or Tribal Councils. For some Tribal Council representatives, this creates "competition" for advice, as First Nations can go to various potential sources, and undermines the effectiveness of Tribal Councils. The department may also become involved in reacting to special and exceptional circumstances, such as debt recovery plans. However, in the regions visited, officials indicated that the requests for advice are decreasing and that some of these requests are redirected back to the Tribal Council with which the band is affiliated or to another Tribal Council that may have the expertise being sought. The evaluation has not assessed whether the services provided by the department are in the same areas as the five core advisory services.

Intended and Unintended Impacts of the Policy

The third evaluation issue addresses the question of the impacts of the Tribal Council Policy. In particular, it deals with the intended impacts of the policy, with the unintended impacts, both positive and negative, whether there are elements of the policy that led to negative impacts and the overall achievements of the policy. The evaluation took the position that departmental objectives relate to the creation of the structural elements of the policy. These were discussed in the previous section. The impacts deal with what happens once the structure is in operation. That is the purpose of this section. The impacts are found more in First Nations communities and Tribal Councils than within the department.

The implementation of the policy has resulted in a number of impacts, although they cannot all be related to the policy itself. The widespread acceptance of the Tribal Council has had its anticipated impact on management performance: there are indications of economies of scale, of efficient service delivery, and of access to a wider range of quality services. First Nations are generally satisfied with the services received and have the sentiment to remain in control of their Tribal Councils. However, it is not clear whether Tribal Councils are always able to tailor their programs and services to meet variable needs. Among the unintended positive impacts, the evaluation found that many councils pursue activities beyond what was envisioned by the department. The negative unintended impacts relate to the perception that the policy was imposed on First Nations, and dissatisfaction with funding, accountability requirements and reporting, leading to some implementation problems.

The evaluation found indications that the policy has had some influence on Tribal Councils beyond the financial incentive for First Nations to regroup.

Tribal Council and First Nations representatives participating in the telephone interviews and case studies were split on the perceived influence of Tribal Council Policy on their current objectives. Some 44% of the Tribal Councils and 49% of the First Nations said that the Tribal Council Policy influence the objectives of their council. A number of those added a qualification such as: "we do what is mandatory"; "somewhat"; "negatively"; or "less and less". As one respondent explained, "with the funding, there are strings attached to what we can do. The policy has influenced our mission statement in ways that we didn't want it to; we've basically become an administrator and that's it." A number of respondents shared this sentiment. When the policy is tied to programs and services, its influence increases as expressed by about 60% of Tribal Council and First Nations respondents.

However, 48% of the Tribal Council and 28% of the First Nations representatives said it had no influence, with 8% of the councils and 23% of the First Nations ignoring the extent of the policy influence. Among those Tribal Council representatives who said that the policy does not influence their key objectives in any way, some emphasized that their First Nations, not DIAND, are the client. Others stated the policy had an impact on their decision-making at the outset, but that it no longer does.

Departmental officials in one region indicated that the Tribal Council Policy had little impact on how some Tribal Councils supplied programs to their affiliate bands. In many cases, they said the Tribal Councils do not consider the terms and provisions of the departmental policy concerning the management of the programs for which they are responsible. In some other cases, this is due to the fact that Tribal Councils have been formed for political reasons and remain primarily oriented toward that initial raison d'etre. For these officials, no method has yet been found under the current policy to give member communities a structure for the common provision of advisory services.

There are various reasons for First Nations to join forces in a Tribal Council. There are also many different objectives being pursued by Tribal Councils.

Nearly one-quarter (24%) of Tribal Council and 41% of First Nations representatives interviewed pointed out that there is "strength in numbers". All case study participants made the same point. These respondents felt that bringing together several smaller communities to deal with any external political concern, such as land claims, fishing or resource rights, has enhanced the prospects to benefit all involved. Those who spoke about this advantage implied that shared external political concerns - mainly in their dealings with other levels of government - would continue to motivate unity amongst member First Nations and that the Tribal Council is a focal point for such activity.

Others cited culture, geography or comparable community sizes as reasons to link efforts. This was particularly evident in one case study where these three elements had an influence. But, in general, respondents did not suggest these variables should lead to mobilizing for external political reasons; rather, they provided the impetus to share resources and deal with similar internal political issues. Regional officials also felt that Tribal Councils have led to a stronger voice, and have been particularly beneficial for small, remote First Nations. For example, Tribal Councils have provided a better bargaining position for members in their negotiations with the provinces in the areas of education and social assistance. Two of the regions noted that many Tribal Councils had a political function before they took on their administrative responsibilities. As a result, most of these have adapted to the policy while trying to maintain their previous activities.

Telephone respondents provided many examples of the key objectives and activities which have been and continue to be pursued by their Tribal Councils. For instance, nearly two-fifths of Tribal Council respondents (38%) stated that the current key objectives of their Tribal Councils revolve around assisting in the continued development and integration of the communities they serve. Examples included overseeing infrastructure plans, taking on new program areas such as education, health or social services, or ensuring that First Nations are aware of best practices and able to communicate easily with each other and with the Tribal Council. Approximately another three-in-ten (28%) indicated that creating economic opportunities is a priority, and this usually referred to managing and developing training programs, overseeing natural resources and other business interests or raising capital. Departmental officials confirmed that these are the types of activities being pursued by an increasing number of Tribal Councils in their regions.

First Nations are generally satisfied with the advisory services they receive, but the quality of these services is difficult to assess. There are indications that the quality of staff is critical in this regard.

The evaluation did not assess the quality of the advisory services provided. This would be a difficult task particularly because, as mentioned before, there is no uniform definition of services. The evaluation attempted, however, to assess the degree of satisfaction of First Nations with the services received from their councils as an indication of the service quality. It was found that a third of the First Nations interviewed over the phone are "very satisfied" with advisory services, with another 50% being "somewhat satisfied". About 20% of the First Nations indicated that they are not satisfied with the services. Among the sources of dissatisfaction, some First Nations representatives cited a lack of experience by service providers as the primary problem. Other First Nations representatives, however, felt that services and other information were not being adequately conveyed to them. Departmental officials sometimes receive complaints related to these matters but feel that mechanisms to intervene are limited under the current policy.

All First Nations contacted as part of the case studies, however, indicated a high degree of satisfaction with the advisory services received. For them, the satisfaction with their Tribal Council comes notably from the provision of quality services that respond to their needs. They also mentioned having a sense of control and ownership on what their Tribal Council does. This seems to be a contributing factor to their high level of satisfaction. In one case study, for instance, timeliness and band satisfaction with the services were used to measure the advisory services' performance. For the member bands, the Tribal Council was considered as instrumental to their prosperity; the usefulness of the council was undeniable. In their view, no other firm providing advisory services could share Native philosophy better than their council.[4] Staff efficiency, professionalism, fast response time and accessibility are some of the qualities that bands interviewed have mentioned. In another case study, member bands see their council as "indispensable" for the proper functioning of their community. Advantages are access to diversified human resources at a lower cost, and the development of a broader expertise in all the member communities, including in the Tribal Council itself. Sharing resources, ideas, solutions to common problems and establishing a partnership are all benefits identified by some respondents. In the context of self-government or inherent right, Tribal Councils are expected by many to play a larger role than what is currently covered by the policy (i.e. five advisory services). In the third case study, the satisfaction was determined through informal mechanisms. Responsiveness was key in that regard. As one respondent put it: "Any time we want help from the Tribal Council, we get it."

The quality of staff at the Tribal Council level is key in satisfying the needs of member bands. One of the key common elements between the three case studies, which may explain the high degree of satisfaction, was the professionalism of the staff and the trust built between them and the member bands. In one case study in particular, the stability of administrator and staff was considered very important. Professionalism helps to build confidence between a Tribal Council and its member First Nations.

There is a widespread view that many of the positive impacts predicted have been achieved. Among other things, the Tribal Council Policy has led to economies of scale, and the pooling of funds has provided access to qualified and "neutral" expert resources.

Most participants made observations concerning the financial savings incurred. For example, 38% of Tribal Council and 51% of First Nations representatives believed members benefitted through the economies of scale which accompany the pooling of financial and human resources. These advantages were mentioned frequently by respondents from the other lines of evidence. The evaluation, however, did not measure these benefits nor assess how this could be done.

[4] A similar view was also expressed in the other case studies.

Other Tribal Council officials (28%) believed the quality and efficiency of the service they provide was a benefit which member bands and individual band members would recognize. Nearly one-fifth (17%) suggested that their Tribal Council's continued presence and availability was a plus in the eyes of the people they serve, while an equal-sized group stated that it was advantageous to have administrators in the office who are capable of speaking the mother-tongue of those in the communities. Tribal Council officials in the three case studies noted that the sense of program ownership through having their own people - rather than an external agency such as DIAND - deliver programs and services has led to the provision of better services. They also emphasized the improved efficiency and effectiveness result from receiving on-going feedback from their affiliates.

Officials from all DIAND regions also spoke about administrative efficiency and effectiveness from their perspective. With the advent of the policy, it is much easier to deal with a limited number of Tribal Councils as opposed to each First Nation individually.

There is a perception that Tribal Councils are more "neutral" in the provision of services because administrators are more independent vis-a-vis politically motivated interventions. In one region, for example, officials indicated that for some programs managed by Tribal Councils, notably education, there seems to be a fairer approach in deciding who is going to receive financial assistance.

Mechanisms have been found by Tribal Councils and member First Nations to ensure that the latter remain in control of the former. However, some communication problems seem to exist.

The large majority of Tribal Council and First Nations representatives (approximately 90% of respondents from both groups) indicated that control of the Tribal Council resides with "member First Nations, all equally" and/or the "board of directors". For 87% of First Nations, their influence in determining the objectives of the Tribal Councils is "very" or "somewhat" significant. This is also in general agreement with the level of First Nations' influence as perceived by the Tribal Council. The evaluation found that mechanisms have been developed by Tribal Councils and their member bands to ensure that First Nations remain in control. The main accountability mechanisms are the annual meetings, annual reports and regular board meeting. Financial audit is the next most important mechanism. Accountability is considered very or somewhat adequate by over 90% of First Nations and Tribal Councils who participated in the telephone interviews.

In one of the case studies, annual meetings with bands, work plan, budget discussions and presentation of an annual report are used to ensure that the priorities expressed by the bands are carried out by the council. Each advisor submits at an annual assembly a work plan, an activity report or an overview of projects to the board for discussion. The budget is also presented. A semi-annual assembly is also held, where the board is invited along with member band managers and program representatives. These meetings are more focused on membership information and consultation. Ten other meetings with member Chiefs are also organized for a total number of twelve meetings yearly. Therefore, each month, this council is connected to its membership. This on-going contact ensures that, in terms of services, the Tribal Council priorities are dictated by members. The other two case studies presented a similar control structure focussed on monthly meeting of their governing boards and annual general meetings of and reports to members.

Despite this degree of First Nations control, there seem to exist some communication problems between Tribal Councils and their member First Nations. Many Tribal Councils claimed that they provide at least one extra advisory service, but it appears that affiliated First Nations are not always aware. For example, when telephone respondents were asked whether or not the Tribal Council provides any additional advisory services beyond the core five, the result was a noteworthy difference in the levels of awareness regarding the provision of other advisory services between Tribal Council and First Nation respondents. While just under half (48%) of Tribal Council representatives stated that there are no extra advisory services provided, a much larger proportion (80%) of affiliated First Nations representatives believed this to be the case. In the health sector, five Tribal Council representatives noted that they have begun providing advisory services in this area, while only one affiliated First Nation representative mentioned the same service. A similar pattern emerged with respect to Child and Family Services and training and management. However, legal services and education produced equal numbers.

The views are mixed on whether Tribal Councils have provided the ability to tailor programs to meet specific community needs, due in part to proximity to member bands, and whether interests of member bands are always common.

It was expected that the creation of Tribal Councils would have the dual benefit of overcoming feelings of isolation by moving administrative functions closer to communities while allowing programs to be tailored to meet specific needs.

There is reason to believe that the impacts have been positive for many in these respects. First, nearly half of First Nations indicated that programs delivered by their Tribal Councils have advantages associated with proximity - that is, they can share in the planning while receiving services compatible with their unique circumstances, language and culture. Second, about one-third of Tribal Council and one-half of First Nations representatives also stated there are no disadvantages to being a member of their Tribal Council. These officials often conceded that there are problems, but chose not to detail them, instead insisting that overall the Tribal Council has been beneficial.

Nonetheless, some communities may be too small and isolated to overcome these factors. One-third of Tribal Council respondents and over 40% of First Nation representatives in the telephone interviews said that the distance between communities remains a disadvantage. Although most felt that the Tribal Council was better located than a local DIAND office to provide similar services, it confronts the same geographic and human resource constraints, which often lead to time delays, a lack of responsiveness, or poor communications with First Nations.

Some see as a disadvantage of membership in the Tribal Council the fact that interests cannot be accommodated all the time. One of the most frequent observations was that it is difficult to balance the interests of larger and smaller First Nations. Smaller First Nations often spoke about "trying to catch-up" while larger ones felt that their smaller counterparts are either "already getting a good deal" or are "impeding our progress." One case study Tribal Council resolved that dilemma by adopting the principle that decision-making for band-specific issues should reside with the individual bands. The focus of that council is on issues that affect the entire membership.

Many Tribal Councils pursue activities above and beyond the provision of advisory and program services funded by DIAND. This variety of situations reflects the fact that many Tribal Councils are relatively new and the diversity of First Nations across the country.

Many Tribal Councils have multiple roles, having taken on responsibilities above and beyond the implementation of DIAND-funded advisory services and programs. Telephone interviews revealed that 97% of the sampled Tribal Councils provide some -if not all - advisory services and 62% deliver programs funded by DIAND. The interviews also disclosed that 55% have a political function; and, 31% have affiliated business interests such as hotels, resource management companies, or casinos. Nearly one quarter (24%) of Tribal Council representatives indicated involvement in all four major activities. From another perspective, during telephone interviews, 31% of Tribal Council and 26% of First Nations participants indicated that their Tribal Council is currently involved only in the delivery of programs and advisory services. In looking at these numbers, it should be remembered that Tribal Councils are still relatively new as service delivery organizations. Some councils have evolved very quickly while other have developed more slowly. Many have not yet achieved their full potential.

With regard to funding, 25 of the 29 Tribal Councils interviewed mentioned having access to sources of funds other than DIAND. A majority of Tribal Councils rely on DIAND for over 80% of their total funds. More than one-third indicated that between 90 and 100% of their budgets are composed of DIAND funds, while approximately one in five said that 80-89% came from the department. Ten per cent of Tribal Councils (3) claimed to rely on DIAND for less than 50% of their annual funding. Of the 25 Tribal Councils with other sources of funds, three-fifths said that MSB (Medical Services Branch, Health Canada) is an additional source of revenues. Forty-four per cent made reference to another federal government department (typically HRDC, Solicitor General, or Justice) and just over one-quarter indicated that they receive provincial funding.

The profile of the three case studies also reflected a wide diversity of activities. For example, one case study Tribal Council indicated it has signed various protocols with governmental agencies other than DIAND to deliver a wide range of services and program. These include housing, forestry, community health services, community rights and economic development. These are funded by agencies and department other than DIAND with the result that in three years the proportion of DIAND funding has gone from 89% to about 75% of total funding. In another case study, the intentions of the member communities were related to sharing of resources, culturally relevant services, access to specialized human resources and economy of scale. For the member bands, the council plays a complementary role to band councils as opposed to a program administration role. The advisory services, however, are not limited to those defined in the policy but include education, social assistance, housing, legal, and some political representation, reflecting the diversity of programs that member bands administer. In the third case study, DIAND funding has significantly increased over the last 10 years while the proportion of this funding has declined to about 42% of the total. This reflects the wide variety of activities funded by other federal departments or the province.

Some Tribal Councils provide services to bands that are not members. One of the case study Tribal Councils experiences significant demands from non-member bands for its technical services. In one region, this practice is actively encouraged by the regional office so that all the expertise available in Tribal Councils can potentially be accessible by all the bands in the region.

Other positive unintended advantages have been associated with Tribal Councils, notably better communications amongst First Nations.

All sources of evidence pointed to the enhanced level of communications amongst First Nations and between Tribal Councils as a positive outcome. Departmental officials and case study participants noted the frequency with which best practices are being shared among First Nations. Numerous First Nations representatives viewed the increased networking (46%) and the benefits derived for small businesses (21%) as advantages to Tribal Council membership. In one case study, however, the evaluation was reminded that stability on the surface does not necessarily mean that everything is fine.

The evaluation found a few negative unintended impacts that relate to particular elements of the policy: the perception that the policy was imposed on First Nations and dissatisfaction with the funding level and formula.

Limitations on consultation with First Nations about the Tribal Council Policy left many feeling that it was imposed upon them. Tribal Councils and First Nations find themselves in a position where they have to reconcile their obligation to comply with a policy (about which they maintain there was insufficient consultation) with what they view as the end objective of the same policy - self-determination. This paradox has resulted in a dual message that appears to have surfaced throughout the evaluation: "we will do what is necessary to secure funding, but what we really want to do is up to us."

DIAND officials from one region noted that Tribal Councils had been, first and foremost, political organizations, and that the department had imposed an administrative function on top of them. Many respondents stated that the mandate of Tribal Councils was determined without the input of First Nations, and what was transferred was not necessarily what bands wanted. In addition, a perception prevails that the current funding level is inadequate. Among the main causes of this perception are: the level of funding available for advisory services is considered to be lower than the funds the department had when it was delivering them, and the definition of advisory services created difficulties for delivery and reporting that had impacts on costs.

The regional officials, case study participants and (nearly two-fifths of) Tribal Councils who believed that funding arrangements are too inflexible - formula-driven - can be divided into three groups. The first group maintained that there is no mechanism in the formula to recognize under-developed areas or to allow for the negotiation of funds based on Tribal Council needs. That is, funds are distributed without considering the current level of development and comparative advancement of various areas. Case study participants who mentioned this possibility wondered how "needs" would be defined and by whom they would be assessed. Nonetheless, as long as funding does not factor in relative needs, it appears that those with the worst conditions may be unable to end the cycle.

Second, others said that the current funding formula penalizes smaller communities. On this front, some Tribal Councils argued that the formula fails to take into account population growth. Regional officials pointed out that it does not adequately weight population size with distance from the Tribal Council. Relatedly, one of the Tribal Councils in a case study felt that the funding formula puts them at a disadvantage compared with larger or less isolated Tribal Councils.

A third group thought that the current inflexibility in funding provides little incentive for Tribal Councils to excel in any area. These respondents held that locked-in long-term funding levels provide First Nations with a false sense of security, as funding usually covers only core services and there is little opportunity for innovation. This appears to contradict other officials who were concerned with the instability of funds and the uncertainty of multi-year arrangements. In the latter case, the concern seems to focus on growing expectations from DIAND over the term of a multi-year agreement and the strong likelihood that funds will not be sufficient.

The way in which the policy was developed and implemented has, in some cases, led to compliance difficulties.

The policy was designed to ensure funds are spent on providing certain services, but those who have chosen to allocate these resources elsewhere have not been penalized. Indeed, the implementation and enforcement of advisory services is a prime example of how Tribal Councils can follow their own agenda. In 1984, the department had a clear idea of the services it was transferring to Tribal Councils. Advisory services were "neatly compartmentalized". In practice, they have not turned out to be quite so clear.

The departmental policy document defining the concept of "advisory services" appears to have led to different interpretations. For example, Tribal Councils are mandated by member First Nations to deliver services for which funding is provided by DIAND. Everyone seems aware of this requirement, but the question is, precisely which attributes make each of the core services unique? Where exactly does economic development begin and community development end?

The definition of the five advisory services may be too ambiguous. This has allowed Tribal Councils to allocate resources according to local demand rather than policy directives. The ambiguity has worked in the favour of Tribal Councils: regional officers stated that they had never attempted to apply drastic measures such as withholding funding from a Tribal Council which is known not to provide all five advisory services. Many maintain that there are no mechanisms for them to do so anyway. The result is that some services appear to be receiving attention at the expense of others, thereby creating the impression that fewer than the five services are being provided. When the varying and competing needs of member First Nations and/or the availability of resources are considered, it is not surprising that some Tribal Councils neither provide nor appear to be providing each of the five advisory services.

Given this problem of definition, it is also not surprising to find that two other service-related requirements are apparently not being met. The department's desire to ensure service standards and the objective to undertake periodic reviews of those services have both been broadly interpreted. The "loose" departmental definition of advisory services was to be compensated by more specific standards defined at the Tribal Council level, consistent with the concept of band control of the Tribal Council and/or Tribal Councils being responsive to bands' needs. The requirement to develop service standards has proven to be very difficult to meet. The three case study Tribal Councils experienced difficulties with defining their service standards in such a precise way as to satisfy departmental requirements and yet continue to be responsive to bands' requests. Tribal Council officials interviewed as part of a case study noted that their council has the ambiguous responsibility of answering to an infinite range of insistent needs coming from bands, while having to delimit its intervention in a standardized way, and to establish assorted levels of performance, in order to be strictly in compliance with DIAND policy.

Other evidence indicates that both Tribal Council and DIAND representatives are aware of these expectations. In some cases, Tribal Councils have attempted to develop the necessary mechanisms, while in others they have adopted alternatives such as tying services more closely to bands' needs as opposed to trying to meet a standard definition. The issue is often viewed in either or terms: either the Tribal Council complies with the Policy's objectives or it serves the membership first. The evaluation did not encounter any opinion which recognized explicitly that the two may not be at cross-purposes - that it is possible to serve First Nations while proceeding within the framework of the policy. Many of the departmental officials interviewed were of the view that a strict definition of advisory services may not be relevant in a context where First Nations are expected to decide what the Tribal Councils should do to meet their needs.

The accountability of Tribal Councils to the department is unclear. There is also a widespread view that reporting requirements are too numerous and tedious.

In principle, departmental officials should at least obtain from Tribal Councils evidence that they are directed by and accountable to their member First Nations, that all five advisory services are provided and that standards exist. In practice, officials are not in a strong position to request that information as this appears to go against the autonomy of First Nations and of their control over Tribal Councils. In addition, apart from withdrawing funding (and, perhaps, persuasion), there are no mechanisms to ensure compliance with this departmental policy. Furthermore, when Tribal Councils are involved in activities that are not funded by DIAND, the right of access is limited. As a result, departmental staff tend to rely on informal contacts to obtain some information on the relations between Tribal Councils and First Nations. The functioning of this mechanism, however, is impeded by the fact that in recent years departmental staff are making fewer visits to First Nations and Tribal Councils.

Respondents from Tribal Councils mentioned that reporting requirements are too numerous and tedious, and that these mechanisms can be construed as another example of DIAND's intrusiveness in First Nations' affairs. In the same breath, many of these respondents said that departmental representatives send out contradictory messages when interpreting the funding policy, adding further confusion and frustration to the process and resulting in less efficient resource utilization. Some are wondering why the reporting to DIAND should be significantly different from reporting to member First Nations. The evaluation noted, however, that there seems to be some confusion between reporting required as part of the Tribal Council Policy and reporting required as part of regular program funding. For departmental officials, the problem is referred to as not having specifications on the elements that should be included in the reports required from Tribal Councils. While the evaluation was being conducted, the department was also undertaking a review of program data requirements that First Nations must provide under funding arrangements. The results of this exercise will be incorporated in the First Nations Reporting Guide for 1997-1998.

Alternatives and Potential Improvements

The fourth and last evaluation issue addresses the question of whether there are viable alternatives to the policy and, if not, what improvements could be made to the current policy to improve the achievement of objectives, and its positive impacts, or to mitigate the negative impacts found. This section is mostly based on the interviews carried with First Nations, Tribal Councils and departmental officials.

In raising the question of alternatives, the evaluation found that the option of funding First Nations directly, and letting them decide whether or not to fund Tribal Councils, was rejected by the majority of First Nations and Tribal Council respondents. This means a continuing presence of the department, at least as a funding agent. The continuation of a departmental funding involvement with Tribal Council requires some kind of policy to govern both the eligibility of recipients and the type of funding. Improvements were suggested in relation to consultation, advisory services, and funding mechanisms. Some suggestions also relate to the internal functioning of Tribal Councils.

Most evaluation participants rejected the idea of direct funding to First Nations as an alternative to departmental funding to Tribal Councils.

Some 86% of Tribal Council respondents and 79% of First Nations' would oppose direct funding to bands. Most regional officials and all case study participants also opposed direct funding. It should be noted, however, that approximately one-third of the First Nations representatives who said "no" to the proposal added "not yet". Of those who did not favour the idea, the most typical reason given was that once the funds were transferred to First Nations, there was question as to how much they would in turn allocate to the Tribal Council. This group felt that it was a good idea in principle, and that in their own cases, they would be prepared to consider the option more seriously in a few years. As a consequence, many believed the existence of Tribal Councils would be in jeopardy if this option were introduced too soon.

Interviewees in one case study felt that if funding were channelled through bands, within a short period their Tribal Council would not exist. Bands would concentrate on short-term issues at the expense of the 'bigger picture', despite their support of the Tribal Council. Some saw this as a subversive way, on the part of government, to eliminate funding for Tribal Councils. In the words of one interviewee, "By changing the method of funding Tribal Councils it would disrupt something that is working as efficiently as it can given its resources".

A small group of First Nations (6) strongly believed that this funding proposal is a good idea either because they feel they - as a First Nation - are ready, they will develop a greater sense of autonomy, or because their Tribal Council does not act in their best interest. The two Tribal Council representatives who agreed indicated that they were already well on the way to being a flow-through to bands.

In that context, most Tribal Council (62%) and First Nations (77%) representatives believe there is a need for a Tribal Council Policy. Respondents support the current policy for a variety of reasons. Some view the policy as a necessary framework to guide the devolution process, and Tribal Councils as the vehicle to overseeing its implementation. Others claim that one of the strengths of the policy is that it benefits smaller First Nations. Of those who said there was no need for the policy, some felt that it maintains too many levels of bureaucracy. They argued that Tribal Councils remain too remote from First Nations and cannot provide personalized services or that the funds spent to maintain an additional structure above First Nations should be spent on services to individual members.

Many respondents did not provide suggestions for improvements. One of the suggestions made, as a principle, was better consultation with First Nations.

Approximately two-fifths of respondents from Tribal Councils and First Nations participating in telephone interviews indicated that either there is nothing the department can do or they did not know what it could do to better assist Tribal Councils. Others provided suggestions. Two-fifths of Tribal Council and a further three-quarters of First Nations representatives suggested that they should be included in all stages of the re-formulation or modification of any policy. Many of these officials felt they have not been consulted adequately in the past, or alternatively, that DIAND already had its agenda in place prior to any consultations.

Throughout the evaluation, one of the most frequently encountered themes regarding improvements to the Tribal Council Policy was the desire of First Nations and Tribal Councils to be treated like governments, and by implication, equals, in their dealings with DIAND. Whether the issue is funding arrangements, consultations, organizational set-up, or reporting requirements, almost all respondents stressed the importance of "genuine inclusion" in decision-making, i.e., partnerships on a government-to-government level. To varying degrees, many proposed pieces of what one person articulated: "I would consult with the people from the First Nations in any given region, with their Chiefs and Council, and with Tribal Council representatives to see what they'd like to see a Tribal Council do for them. From there, I would consult DIAND to see their perspective and would put together a policy that captures as much of the positive direction as possible. And I would make it specific enough so that the parties will adhere to it." A few Tribal Council representatives felt the department should re-examine the current eligibility criteria, arguing they are too inflexible and do not concentrate on the development of First Nations. The funding for organizational development purpose was a case in point.

The main suggestions regarding improvements to the current Tribal Council Policy relate to advisory services. These suggestions vary from better definition of services to increased flexibility and expansion in services.

Many respondents suggested that clearer definitions of the nature of advisory services may help First Nations develop a better understanding of what to expect and to set standards. At the Tribal Council level, for example, some advisors admit they do not know precisely what their task is.

On the other side, some respondents proposed to allow Tribal Councils to control the mix of the five advisory services that they provide at any time to communities. In addition to the current mix of services, First Nations should have access to advisory services in all sectors for which programs are transferred to them. In many instances this would mean including community health, education, environment, legal, membership, O&M, and social services.

Many complaints against the department were related to the funding and reporting mechanisms. Improvements in these areas were suggested.

Two-thirds of respondents from Tribal Councils and First Nations suggested improvements in relation to funding. Some of these officials commented on the lack of flexibility and "strings attached" to the funds they receive. Among the suggestions made are: to amend the funding formula and to reclassify Tribal Council funding as a grant, leaving Tribal Councils and their member First Nations to set their own priorities regarding the delivery of services. With regard to the funding formula, the suggestions vary. Some suggested that a minimum amount could be provided for each member First Nation and the remainder could be allocated on a per capita basis. Others proposed that funding should not be linked to population levels, but to development and infrastructure needs rather than the availability of core advisory services.

Also, it was suggested that the department should not change its policies and funding methods as frequently as it does. This practice, where regional, Tribal Council and First Nations staff learn to accept one way of doing business, only to have it changed, creates difficulties and confusion at all levels.

The evaluation highlighted two different perspectives with respect to Tribal Council reporting to DIAND. Some First Nations and Tribal Council respondents suggested that if the intention is to move towards a government-to-government relationship with First Nations, then the department should rely more on the reports Tribal Councils provide to their member First Nations, including financial statements. This would minimize reporting work. Alternatively, some regional officials suggested that headquarters provides guidelines to regions with regard to reporting requirements. One way of doing this would be to develop a precise model with clear examples to be distributed to regions to ensure that all the relevant information is included within the documentation.

Some of the suggestions related to the functioning of the Tribal Councils, notably on accountability.

Despite the generally high degree of satisfaction with Tribal Councils, as discussed earlier in the report, suggestions were made to improve the accountability relationships between Tribal Councils and First Nations. Among those suggestions are: to hold meetings regularly (e.g., every quarter) and at different locales so travelling is shared (to encourage Chiefs to monitor Tribal Council activities); appoint an executive director or senior level administrator to be responsible for Tribal Council activities; have internal policies approved by Chiefs.

It was also suggested that Tribal Councils should improve their networking capabilities regarding the collection and dissemination of information. The department could assist by providing such information as lists of contacts with expertise e.g., names/contacts for training purposes and computer information.

Lessons Learned, Conclusions and Recommendations

This last part of the evaluation addresses the lessons that can be drawn from the evaluation work and develops conclusions and recommendations. It uses the results and findings of the evaluation presented so far in the report to come to key recommendations that could improve the functioning of the policy.

Three main lessons are drawn: the Tribal Council Policy has allowed the extension of the Tribal Council structure, Tribal Councils carry out activities that are beyond the funding received from DIAND under the policy, and the existence of Tribal Councils has allowed additional devolution of services to First Nations. From all the material collected and presented in this report, the evaluation derives five broad conclusions: there continues to be a rationale for a Tribal Council Policy, there is support for such a policy, the need for advisory services remains, the funding level and formula are perceived as inadequate, and accountability to DIAND needs to be clarified. Three recommendations are made: the Tribal Council Policy should be revised, notably to reassess the eligibility criteria, the definition and the conditions applicable to advisory services; the funding level and formula should be examined in light of these proposed changes; and the accountability to the department and the related reporting should be revisited.

Lessons learned

In this section, the evaluation considers the "lessons learned" as permanent features of the environment with regard to Tribal Councils that were highlighted during the evaluation process. Those features cannot be changed through amendments to the policy but should be taken into account in any attempt to modify it.

The Tribal Council Policy was instrumental in extending the Tribal Council structure to many First Nations.

As historical evidence indicates, Tribal Councils existed as a structure long before the government developed its policy. However, the policy was instrumental in extending to more First Nations a structure that has worked for some of them, and led to the creation of a number of Tribal Councils that would most likely not have been created otherwise.

Many Tribal Councils now carry out activities that are broader than the programs and services funded by DIAND.

The evaluation found that many Tribal Councils are involved in activities beyond those funded by DIAND. For example, Tribal Councils are involved in businesses, are delivering services funded by other departments, and are serving First Nations in numerous ways not necessarily defined in the policy but responding to expressed needs.

The existence of Tribal Councils has allowed the devolution to First Nations of services that the department no longer has the capability to deliver.

The policy was developed on the premise that the nature of some services provided by the department would not make them fit for devolution to First Nations. Tribal Councils were instrumental in allowing further devolution. As indicated in this report, First Nations have generally expressed a high degree of satisfaction with the services provided by Tribal Councils. Although the department may at times provide some advice to First Nations, it no longer has the capability to replace the advice provided by or through Tribal Councils.

There is a widely held belief among First Nations, however, that there was not enough consultation between them and the department before the policy was introduced. Over time, the relationship between Tribal Councils and First Nations has evolved, but some still see Tribal Councils as an extension of the department. This may negatively affect the perceptions of Tribal Councils and the relations between them and their member First Nations.

Conclusions and Recommendations

The evaluation reaches five main conclusions leading to three recommendations.

Conclusion 1

Despite changes in the environment, there continues to be a rationale for a Tribal Council Policy and a role for the department.

The evidence collected by the evaluation indicates there is still a rationale for a Tribal Council Policy. There continues to be a need, especially for smaller First Nations, for a structure designed to promote their common interests and satisfy their program and service needs. As the option of direct funding to First Nations is generally rejected, there continues to be a role for the department, at least as a funding agent. However, the environment in which the current policy takes place has changed. As a result, the current content of the policy needs to be adjusted to take this new reality into account.

Conclusion 2

There is continued broad-based support for the existence of Tribal Councils. There is also support for a Tribal Council Policy.

The evaluation found broad-based support among Tribal Councils and First Nations for the continued existence of Tribal Councils and for a Tribal Council Policy. This support is also evident within the department. The devolution of responsibilities from DIAND has led to a sense of ownership of programs and services amongst many First Nations. However, the current policy does not receive the same support. Many now view the department as too intrusive, and wish to be treated on a government-to-government basis.

The evaluation noted that the perception of Tribal Councils is very often tied to their role as provider of advisory services. For example, one eligibility requirement for departmental funding is the provision of five broadly-defined advisory services. Although there might have been a need for this feature in 1984, the evaluation has not found evidence that this need is ongoing.

Conclusion 3

The concept of "advisory services" as currently defined is ambiguous. However, the need for this type of services remains.

The array of interpretations which have arisen suggests that the current definition of five advisory services is difficult to implement and may not correspond to the current needs of First Nations. The policy was developed in an era when the department was much more directive in its relations with First Nations. Over the 13 years since the policy was first implemented, First Nations have evolved towards more autonomy. The department has supported this evolution. The current definition of advisory services is outdated and difficult to apply as it seems to contradict the desire to have bands control their Tribal Councils. In addition, the need for advice at the band level has evolved. These facts point to a reexamination of the advisory services aspect of the policy. Furthermore, the audit of this policy pointed to management problems directly related to the definition of services and the requirement for service standards. As it stands, two service-related objectives are not being met. DIAND's desire to ensure service standards and the objective to undertake periodic reviews of those services have both been broadly interpreted.

On the other hand, the need for advisory services was clearly demonstrated. A majority of respondents from all groups indicated that advisory services can assist in the further development of First Nations governments. Although there is support for the services currently included in the policy, there are indications that these five services are not broad enough to cover the programs and services reality of many First Nations, particularly in legal, education and social services.

Recommendation 1: The current Tribal Council Policy should be modified to enable Tribal Councils to better meet the priorities of their member First Nations. In particular, Tribal Council eligibility for funding and the definition of and the conditions applicable to advisory services should be reassessed.

Conclusion 4

A perception prevails among Tribal Councils that the funding level is insufficient to provide needed advisory services and that the funding formula is deficient.

A perception prevails among respondents from Tribal Councils, and some First Nations, that the current funding level is insufficient to meet needs. This perception comes mostly from the fact that the level of funding available for advisory services is considered to be lower than the funds available to the department before the devolution of services, and that the definition of advisory services created difficulties for delivery and reporting that had impacts on costs. It should be noted, however, that the evaluation methodology did not allow an assessment on whether funding, and funding formula, discussed below, were indeed insufficient.

The deficiencies of the funding formula are tied to two main problems. First, some Tribal Councils argued that the formula fails to take into account population growth and that it does not adequately weight population size with distance from the Tribal Council. Relatedly, one of the Tribal Councils in a case study felt that the funding formula puts them at a disadvantage compared with larger or less isolated Tribal Councils. Second, it was mentioned that there is no mechanism in the formula to recognize under-developed areas or to allow for the negotiation of funds based on Tribal Council needs. As long as funding does not factor in relative needs, it appears that those with the worst conditions may be unable to end the cycle. However, it was also recognized that how "needs" would be defined and by whom they would be assessed are difficult issues to resolve.

Recommendations 2: Taking into account the current fiscal framework, the department should undertake an examination of the funding and the formula applicable to Tribal Council advisory services.

Conclusion 5

The accountability and reporting requirements of the existing policy are rather difficult to implement. Tribal Councils, First Nations and the department have had difficulty defining an acceptable process to report on Tribal Councils' results.

Under the current Tribal Council Policy, departmental officials must obtain from Tribal Councils evidence that they are directed by and accountable to their member First Nations, that service standards are in place and that the effectiveness of these services is measured. This has had repercussions on the reports that are requested from Tribal Councils, and has caused problems in attempting to define what was really required. It was suggested that one solution to this problem was for DIAND to base its reporting requirements on what First Nations obtain from their Tribal Councils. In that context, the ideal would be some form of results-based reporting that would combine accountability with the effectiveness of the advisory services. It was also mentioned that an appropriate accountability framework needs to be developed through a consultative process.

During the evaluation, the department undertook a complete review of the program data requirements that First Nations must provide under the funding arrangements. The results of this exercise are to be incorporated into the 1997-1998 First Nations Reporting guide.

Recommendation 3: The department, in consultation with Tribal Councils and First Nations, should revise the current accountability and reporting requirements applicable to Tribal Councils, taking into account the recent developments with regard to funding arrangements.

Terms of Reference

TERMS OF REFERENCE

Evaluation of the Tribal Council Policy

BACKGROUND: Although Tribal Councils existed prior to 1984, it was the 1984 Cabinet decision that confirmed the conditions for funding, the transfer of specified advisory services from DIAND, and the principle of Band control. The decision also approved the concept of funding by formula. As of July 1994 there were 82 Tribal Councils serving 532 Bands and associated communities.

Tribal Councils can deliver any service or program for which DIAND has the authority to delegate funds to Bands. Tribal Council Policy allows government at the request of Indian Bands, to provide support directly to Tribal Councils to enable them to maintain a specified level of service. During the 1994-1995 year these Tribal Councils were administering $172.7 million in DIAND funded programs. They were also in receipt of $24.2 million for advisory services and $21.1 million for administrative overhead.

Tribal Councils that meet the eligibility criteria and that have received the necessary mandate from member Bands may be funded in four categories: (1) organizational development; (2) management and administration; (3) advisory services for Band government, financial management, community planning, technical services and economic development; and (4) service for program delivery.

To receive funding for advisory services Tribal Councils must agree to take on responsibility for all five services listed in category (3) above.

The Audit of Tribal Council Funding recently completed found that many Tribal Councils are not in compliance with eligibility criteria for funding. The principal reason is lack of information regarding service standards, a main eligibility requirement of DIAND Program Directives. The audit also identified a lack of departmental monitoring of this and other requirements. It is important that DIAND periodically confirm the eligibility of Tribal Councils for funding in order to confirm First Nations choices as to how funding and services will be delivered to them.

The extent of non-compliance to Tribal Council funding agreements suggests that policy directives and procedures may need to be reconsidered.

.../2

NEED:

As the department is completing its transformation from a direct service delivery agency into a funding agency, any additional responsibilities which Tribal Councils may assume will likely be in statutory areas such as lands management, or local government responsibilities if tribal rather than community governments are formed. Since the policy, as enunciated by Cabinet, places an emphasis on Band control, and the primary accountability of Tribal Councils to their member Bands, the department needs to know whether or not this role is being fulfilled so far as DIAND funded programs are concerned. Such assurance is required to permit accountability of the Minister to Parliament regarding these expenditures.

The need for an evaluation of the Tribal Council Funding policy was identified and approved by the Departmental Audit and Evaluation Committee (DAEC) as part of the 1994-1995 Audit and Evaluation Plan.

SCOPE:

The evaluation will focus on gathering information on the results achieved by the Tribal Councils and the achievement of departmental objectives. It will also identify areas for improvements within the current fiscal framework.

ISSUES:

Is there a continued rationale for the Tribal Council Policy as currently defined?

Are the departmental objectives set for the Tribal Council Policy being achieved?

What are the impacts, both intended and unintended, of the Tribal Council Policy?

What are the alternatives to the Tribal Council Policy? What are the main lessons learned and the potential improvements to that policy?

.../3

APPROACH: The draft audit report is being completed at this time and the evaluation will use the audit findings to refine the issues to be evaluated. The evaluation will examine aspects relating to the delivery of both advisory services and core services and programs at the Tribal Councils and affiliated Bands as well as within DIAND. The evaluation will also gather information on the experiences of Bands not affiliated with Tribal Councils for the purposes of determining best practices and lessons learned.

The evaluation will use multiple lines of evidence. At this point, it is planned to use case studies, interviews with Tribal Council Management, First Nations political leaders and departmental employees in regions and districts and to carry out analyses of departmental data. The regions to be visited and the number of case studies and interviews will be determined during the planning phase. In addition, the evaluation will make use of an advisory committee composed of representatives from DIAND and Tribal Councils.

RESOURCES: The evaluation will be performed using contracted and DAEB resources and will be managed by DAEB. It is estimated that the total cost of the evaluation will be about $90,000.

TIMEFRAME: The evaluation will begin in July 1995 and will be completed by March 1996.

APPROVED BY:

Alan Williams
Assistant Deputy Minister
Corporate Services
June 21, 1995

Action Plan

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/23
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Tribal Council Funding Evaluation

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Socio-Economic Policy and Programming Branch

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. The current Tribal Council Policy should be modified to enable Tribal Councils to better meet the priorities of their member First Nations. In particular, Tribal Council eligibility for funding and the definition of and the conditions applicable to advisory services should be reassessed.	33	A paper will be developed to address all three recommendations. This paper will also address the consequences of implementing these recommendations and will be shared with regional staff for their comments. The need for consultation with Tribal Councils and First Nations will be determined as part of this process. The paper will be submitted to Senior Policy Committee for consideration.	Director, Indian Programming and Funding Allocation	October 31, 1997
2. Taking into account the current fiscal framework, the department should undertake an examination of the funding and the formula applicable to Tribal Council advisory services.	34	Same as above.	Director, Indian Programming and Funding Allocation	October 31, 1997
3. The department, in consultation with Tribal Councils and First Nations, should revise the current accountability and reporting requirements applicable to Tribal Councils, taking into account the recent developments with regard to funding arrangements.	35	Same as above.	Director, Indian Programming and Funding Allocation	October 31, 1997

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Préparé par :

André Côté
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
et
T. K. Gussman Associates Inc.

Évaluation de la politique du MAINC sur les conseils tribaux

Projet 94/23
Juin 1997

Table des matières

Sommaire ..... **i**
Méthode i
Résultats de l'évaluation i
Leçons tirées ii
Conclusions et recommandations iii

Introduction **1**
Objet du rapport 1
Objet de l'évaluation 1
Contexte de la politique sur les conseils tribaux 1
Énoncé de la politique 2

Questions, portée, démarche et méthode de l'évaluation **3**
Questions de l'évaluation 3
Portée 3
Démarche adoptée 3
Méthode 4
Entrevues téléphoniques 4
Études de cas 5
Entrevues réalisées avec le personnel du Ministère 7
Examen des dossiers et des documents 7

Constatations de l'évaluation **8**
Raison d'être de la politique sur les conseils tribaux 8
Atteinte des objectifs du Ministère 12
Effets prévus et imprévus de la politique 17
Solutions de rechange et améliorations possibles 29

Leçons tirées, conclusions et recommandations **33**
Leçons tirées 33
Conclusions et recommandations 34

Annexes
Mandat
Plan d'action

Sommaire

En 1984, le Cabinet donnait son aval à une politique établissant les principes et les modalités régissant le financement des conseils tribaux. Aux fins de cette politique, les conseils tribaux sont considérés comme un regroupement de bandes qui, ayant des intérêts communs, s'associent de plein gré pour se doter de services consultatifs ou de programmes.

Notre évaluation devait permettre au Ministère de vérifier si la politique sur les conseils tribaux, telle que l'a formulée le Cabinet, s'applique comme prévu compte tenu du cadre financier actuel et des derniers développements. Nous avons examiné la mise en œuvre de cette politique, notamment pour ce qui touche la prestation des services consultatifs et services de base, et l'exécution des programmes. Cela englobe les rapports entre les conseils tribaux et les Premières Nations affiliées, sans oublier le MAINC. Par contre, l'évaluation ne visait pas à déterminer si le niveau ou le mode de financement était adéquat. Les questions principales énoncées dans le mandat approuvé par le sous-ministre adjoint responsable en juin 1995 sont les suivantes : La politique est-elle toujours justifiée? Dans quelle mesure le MAINC atteint-il ses objectifs? Quelles sont les répercussions de la politique? Quelles sont les leçons tirées de l'expérience et quelles sont les solutions de rechange à la politique ou encore les éléments qui permettraient de l'améliorer?

Méthode

Les résultats de notre évaluation proviennent de quatre grandes sources : 1) des entrevues téléphoniques avec des membres de certains conseils tribaux et de leurs Premières Nations affiliées; 2) trois études de cas portant sur les conseils tribaux; 3) des entrevues auprès de représentants du Ministère dans trois régions et à l'Administration centrale; 4) les documents et dossiers pertinents. En tout, nous avons discuté avec 48 représentants de 32 conseils tribaux, 53 représentants de 45 Premières Nations et 15 représentants du Ministère. De plus, nous avons étudié un certain nombre de dossiers et de documents provenant des conseils tribaux et du Ministère.

Résultats de l'évaluation

Raison d'être de la politique sur les conseils tribaux — À l'origine, la raison d'être de la politique était de faciliter la transition vers l'autonomie gouvernementale. Accessoirement, la politique a été utilisée pour accélérer le transfert des services et réduire l'effectif du Ministère. Au terme de l'évaluation, nous avons constaté que l'objectif général de la politique — soit permettre le transfert des services aux Premières Nations et instaurer une méthode de financement préétablie — se justifie toujours. Par contre, la formulation de la politique est dépassée, surtout parce que le contexte où elle s'est esquissée n'existe plus.

Réalisation des objectifs du Ministère — L'évaluation a permis de constater que les responsables du Ministère avaient tous un point de vue semblable sur l'objectif principal de la politique, c'est-à-dire d'encourager les Premières Nations ayant des intérêts communs à se regrouper pour prendre en charge certains services. L'évaluation a également permis de constater que l'objectif a été atteint en grande partie. En 1995-1996, 81 conseils tribaux regroupaient plus de 80 p. 100 des bandes et des collectivités indiennes du Canada.

Effets prévus et imprévus de la politique — La mise en œuvre de la politique a eu un certain nombre d'effets, dont certains ne sont pas liés à la politique même. Il existe des indices des effets prévus sur l'efficacité de l'administration : économies d'échelle, efficience de la prestation de services et accès à une plus grande gamme de services de qualité. De façon générale, les Premières Nations jugent satisfaisants les services qu'elles reçoivent et estiment bien diriger leur conseil tribal. Toutefois, il n'est pas clair que les conseils tribaux sont toujours en mesure d'adapter leurs programmes et leurs services à des besoins variables. Parmi les effets favorables imprévus de l'évaluation, notons que de nombreux conseils exercent des activités allant au-delà des programmes et des services que finance le Ministère. Parmi les effets défavorables qui n'étaient pas prévus, on retrouve le fait que la politique est considérée comme ayant été imposée aux Premières Nations et un certain mécontentement à l'égard des niveaux de financement et des rapports à produire.

Solutions de rechange et améliorations éventuelles — L'évaluation a permis de constater que la plupart des participants des Premières Nations et des conseils tribaux rejettent l'idée que les Premières Nations obtiennent un financement direct puis décident ensuite de financer ou non les conseils tribaux. Toutefois, nombre d'entre eux appuyaient l'idée, mais croyaient qu'il serait prématuré de la mettre en application. Cela signifie que le rôle du Ministère demeure justifié tout au moins à titre d'organisme de financement. Il doit donc se doter d'une politique quelconque prévoyant les critères d'admissibilité et le genre de financement. Les améliorations proposées concernaient la consultation, les services consultatifs, les niveaux de financement et les mécanismes de financement.

Leçons tirées

Trois grandes leçons peuvent être tirées de l'évaluation : 1) la politique sur les conseils tribaux a permis d'étendre la notion de conseil tribal à de nombreuses Premières Nations; 2) nombre de conseils tribaux assument aujourd'hui des responsabilités plus larges que celles financées par le Ministère; 3) les conseils tribaux ont permis au Ministère de transférer aux Premières Nations les services qu'il n'était plus en mesure d'offrir.

Conclusions et recommandations

Voici les cinq grandes conclusions de l'évaluation :

1) Malgré l'évolution du contexte, la politique sur les conseils tribaux demeure justifiée et le Ministère a toujours un rôle à jouer; 2) il existe des appuis considérables envers les conseils tribaux ainsi qu'envers la politique qui les touche; 3) la notion actuelle de «services consultatifs» demeure ambiguë, toutefois, le besoin de ce type de service demeure; 4) selon une perception largement répandue, le financement est insuffisant, et le mode de financement, déficient; 5) concrètement, il est plutôt difficile de répondre aux exigences de la politique en vigueur en matière de reddition de comptes et de production de rapports.

Les résultats de l'évaluation nous amènent à formuler les trois recommandations suivantes :

1. La politique sur les conseils tribaux devrait être modifiée pour que ceux-ci puissent mieux répondre aux besoins prioritaires des Premières Nations qu'ils représentent. En particulier, il faudrait revoir l'admissibilité des conseils tribaux au financement ainsi que la définition des services consultatifs et leurs modalités d'application.

2. Tout en tenant compte du cadre financier actuel, le Ministère devrait revoir le niveau et le mode de financement des services consultatifs dispensés par les conseils tribaux.

3. Le Ministère, en consultation avec les conseils tribaux et les Premières Nations, devrait réviser les exigences applicables aux conseils tribaux du point de vue de la responsabilité et de la reddition des comptes, et ce en tenant compte des changements récents en matière d'ententes de financement.

Introduction

Objet du rapport

Le rapport expose les résultats de l'évaluation de la politique sur les conseils tribaux effectuée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), conformément au mandat autorisé par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVÉ) en juillet 1995. Il se divise en quatre parties. La première renferme l'introduction, la deuxième décrit l'évaluation — les questions en jeu, la portée, la démarche et la méthode choisies. La troisième présente les résultats de l'évaluation par question étudiée. Enfin, la quatrième énonce, compte tenu des constatations, les leçons tirées, les conclusions et les recommandations.

Objet de l'évaluation

L'évaluation devait permettre au Ministère de vérifier si la politique sur les conseils tribaux, telle qu'elle a été formulée par le Cabinet, s'applique comme prévu compte tenu du cadre financier actuel et des décisions récentes du gouvernement en la matière, notamment pour ce qui touche le droit inhérent. Le Ministère poursuit sa «transformation», d'un organisme de prestation de services à un organisme de financement, dès lors les responsabilités supplémentaires que les conseils tribaux assumeront, dans la mesure où ils décident de le faire, concerneront vraisemblablement les domaines délimités dans la loi, par exemple la gestion des terres et les responsabilités inhérentes aux administrations locales. Les mesures favorisant l'autonomie gouvernementale concernent surtout les Premières Nations, mais les administrations qui en résulteront pourront se former à l'échelle tribale plutôt que communautaire.

Contexte de la politique sur les conseils tribaux

L'Histoire montre que les groupes indiens ont largement recouru à diverses formes de coopération tribale pour prendre les décisions, délimiter les territoires et promouvoir le bien-être des membres des tribus bien avant l'arrivée des Européens. Depuis le début des années 70, le regroupement de tribus est redevenu une forme de coopération entre les Premières Nations.

En 1984, le Cabinet a donné son aval à une politique établissant les conditions régissant le financement des conseils tribaux, entérinant le principe voulant que les Premières Nations dirigent les conseils tribaux et prévoyant le transfert de certains services consultatifs du MAINC aux conseils tribaux. Aux fins de cette politique, les conseils tribaux représentent «un regroupement de bandes partageant un intérêt commun, qui s'unissent volontairement pour offrir des services consultatifs et/ou des programmes aux bandes membres»[1].

---

[1] MAINC, Procédures de programme, 20-2, vol. 1, partie 7, chapitre 3, p. 2-3.

Dans de nombreux cas, la formation des conseils tribaux repose sur des affinités culturelles, religieuses ou géographiques. Dans d'autres cas, ce sont les bandes vivant dans une région ou un district particulier qui favorisent le transfert de responsabilités administratives fédérales à des groupes dirigés par des Indiens qui ont formé les conseils tribaux.

Énoncé de la politique[2]

La politique, qui autorise l'attribution de fonds aux conseils tribaux, repose sur le principe suivant : du point de vue de la gestion, les conseils tribaux devraient disposer de la plus grande marge de manœuvre possible dans la mesure où cela n'empêche pas le Ministre de rendre compte de l'utilisation des deniers publics.

En outre, les conseils tribaux devraient être responsables d'abord et avant tout devant les conseils de leurs Premières Nations affiliées. Celles-ci devraient être représentées au conseil d'administration de leur conseil tribal et avoir un droit de regard sur les plans, les programmes, les budgets et les rapports de vérification.

Le Ministère est d'avis que le financement des conseils tribaux concorde avec la politique gouvernementale de transfert des responsabilités fédérales aux Indiens. Certains services se prêtent mieux à une prise en charge par les conseils tribaux que par chacune des bandes individuellement. C'est le cas des services consultatifs que fournissait le Ministère. Le conseil de bande demeure le principal élément du gouvernement indien, mais la politique permet au Ministère, si les bandes indiennes le demandent, d'attribuer les fonds directement aux conseils tribaux pour leur permettre de fournir certains services aux bandes membres. Par conséquent, les conseils tribaux peuvent recevoir des fonds pour quatre secteurs d'activités : (1) le développement organisationnel; (2) la gestion et l'administration; (3) les services consultatifs; et (4) la prestation des services et l'exécution des programmes.

---

2 L'énoncé actuel de la politique du Ministère régissant l'attribution du financement aux conseils tribaux pour les services consultatifs et pour le soutien administratif de la prestation des programmes se trouve dans les sources suivantes : Directive de programme, 20-1, vol. 1, chapitre 7 (gestion des bandes), Directive de programme 7.3 (conseils tribaux), 10 janvier 1991. Le bien-fondé de la directive est confirmé dans les Procédures de programme 20-2, vol. 1, partie 7 (gestion des bandes), chapitre 3 (conseils tribaux), 10 janvier 1991.

Questions, portée, démarche et méthode de l'évaluation

Questions de l'évaluation

L'évaluation s'est faite conformément au mandat autorisé par le sous-ministre adjoint responsable du dossier en juin 1995. Les questions principales énoncées dans le mandat sont les suivantes : la politique actuelle demeure-t-elle justifiée? Dans quelle mesure le MAINC atteint-il ses objectifs? Quelles sont les répercussions de la politique? Quelles sont les leçons tirées de l'expérience, les solutions de rechange ou les améliorations possibles? Le mandat se trouve en annexe du présent rapport.

Portée

L'évaluation portait sur la mise en œuvre de la politique, notamment pour ce qui touche la prestation des services consultatifs et services de base, et l'exécution des programmes. Elle touchait les relations entre les conseils tribaux et les Premières Nations affiliées et le MAINC. Elle englobait toutes les régions du MAINC. Par contre, nous n'avons pas cherché à déterminer les résultats d'un programme ou d'un service consultatif en particulier, ou à savoir si le niveau ou le mode de financement était adéquat. De même, les évaluateurs n'ont pas procédé à un examen détaillé des services et des programmes (et des fonds qui y sont liés) que les conseils tribaux administrent au nom de d'autres ministères ou organismes, de d'autres paliers de gouvernement ou du secteur privé (y compris pour ce qui touche les activités de type commercial).

Démarche adoptée

L'évaluation est le fruit d'une collaboration. La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne a élaboré la méthode employée pour recueillir les données (notamment les questionnaires d'entrevue), a assuré la liaison avec les représentants du Ministère, des conseils tribaux et des Premières Nations, et obtenu l'approbation des rapports de projet. Trois sociétés d'experts-conseils ont été appelées à réunir les informations recherchées. À cette étape comme à celle des rapports de projet, nous avons pu compter sur l'excellente coopération des représentants des conseils tribaux, des Premières Nations et du Ministère. De même, nous avons pu obtenir l'avis d'un comité consultatif composé de deux représentants des conseils tribaux et de trois représentants du MAINC (c'est-à-dire deux représentants des régions et un représentant de l'Administration centrale).

Méthode

Les données de l'évaluation proviennent de quatre grandes sources :

1) des entrevues téléphoniques avec des représentants de certains conseils tribaux et de leurs Premières Nations affiliées; 2) des études de cas portant sur un conseil tribal; 3) des entrevues réalisées avec des représentants du Ministère dans trois régions et à l'Administration centrale; 4) les documents et les dossiers pertinents. En tout, nous avons discuté avec 48 représentants de 32 conseils tribaux et 53 représentants de 45 Premières Nations au téléphone ou en personne. De même, nous avons rencontré 15 représentants du Ministère de trois régions et de l'Administration centrale. De plus, nous avons étudié un certain nombre de dossiers et de documents provenant des conseils tribaux et du Ministère. Les sections qui suivent donnent de plus amples précisions sur la méthode et sur la fiabilité des constatations qu'elle a permis d'obtenir.

Entrevues téléphoniques

Pour bien choisir les conseils tribaux, c'est-à-dire en établir un échantillon représentatif, nous avons tenu compte de plusieurs facteurs, dont : l'ensemble des services et des programmes fournis, le mode de financement, l'emplacement géographique, le nombre de Premières Nations affiliées et leur taille, et le financement accordé par le MAINC en 1995-1996. Ce dernier facteur nous a permis de répartir les 81 conseils tribaux en cinq catégories. En constituant l'échantillon, nous nous sommes assurés que les conseils tribaux provenaient de chacune des catégories et de chacune des régions.

Les entrevues téléphoniques se sont déroulées en deux volets. Premièrement, 33 conseils tribaux ont été invités à participer à l'exercice. À la suite de quelques refus, 29 d'entre eux (soit 88 p. 100 de l'échantillon initial) y ont pris part. Parmi ceux-ci, 27 se sont prêtés à l'exercice au téléphone, alors que deux ont présenté leurs réponses par écrit. Les entrevues avec les conseils tribaux se sont déroulées entre avril et juillet 1996. À la deuxième étape, pour chaque conseil tribal participant, nous avons établi un échantillon constitué de une, deux, trois ou quatre Premières Nations. Nous en avions discuté au préalable avec chaque conseil tribal pour obtenir son accord. À mesure que la période d'entrevue avançait, il est devenu difficile de communiquer avec certaines Premières Nations, de sorte que nous avons insisté pour que chaque conseil tribal participant soit représenté par au moins une Première Nation membre, plutôt que de chercher à réaliser un nombre maximal d'entrevues. En tout, nous avons réalisé 39 entrevues avec des représentants des Premières Nations, de 27 des 29 conseils tribaux interrogés (deux conseils tribaux n'étant pas représentés). Les entrevues en question ont eu lieu entre mai et août 1996. Le tableau 1 fait état des personnes interrogées au sein des conseils tribaux et des Premières Nations.

Tableau 1

Entrevues téléphoniques - Profil des participants

	Conseils tribaux			Premières Nations	
Poste	**Nombre**	**%**	**Poste**	**Nombre**	**%**
Directeur général/ administrateur	23	79	Administrateur de bande	19	49
Conseiller	6	21	Chef	13	33
			Chef-adjoint/ conseiller	4	10
			Directeur des opérations	3	8
Totaux	**29.00**	**100 %**	**Totaux**	**39 00**	**100 %**

Deux questionnaires ont servi aux entrevues : un pour les conseils tribaux et un pour les Premières Nations qui leur sont affiliées. Dans les deux cas, les questions préparées visaient à couvrir les enjeux soulevés dans le contexte de l'évaluation et, dans les cas applicables, à permettre de comparer les réponses des conseils tribaux et celles des Premières Nations. Les participants en ayant fait la demande ont pu obtenir les questionnaires à l'avance. La grande majorité des participants ont répondu aux questions de manière ouverte et réfléchie. Nous avons analysé toutes les réponses obtenues et préparé un rapport faisant état des constatations.

Études de cas

Nous avons réalisé trois études de cas dans trois régions distinctes. Les deux conseils tribaux invités à prendre part à une quatrième étude de cas ont refusé l'offre. Chacune des études de cas visait à colliger des renseignements plus précis sur les questions et enjeux de l'évaluation du point de vue d'un conseil tribal particulier, selon son contexte politique, social et géographique.

Chacune des études de cas a été réalisée sur place à l'occasion d'une visite de trois à cinq jours au bureau du conseil tribal et chez quelques Premières Nations affiliées. Ce sont les responsables administratifs et politiques des conseils et des Premières Nations qui ont fourni les renseignements. En outre, nous avons rencontré les responsables de chacun des conseils au bureau régional. Le tableau 2 fait état du nombre de personnes que nous avons interrogées dans le cadre des études de cas et précise le poste qu'elles occupaient. Nous les avons toutes rencontrées pour leur soumettre un questionnaire conçu aux fins de l'évaluation qui couvrait l'ensemble des questions visées. Les équipes d'évaluateurs chargées de ces études de cas ont souligné que les personnes interrogées ont fait preuve d'une excellente coopération. Enfin, nous avons examiné les dossiers et documents mis à notre disposition par chacun des conseils participants. Nous avons préparé un rapport sur chacune des études de cas. Pour vérifier l'exactitude des renseignements que chaque rapport renfermait, nous les avons soumis au conseil en cause. Les trois rapports ont obtenu l'aval de leur conseil tribal respectif.

Tableau 2

Entrevues réalisées auprès des conseils tribaux choisis

MAINC	Région 1	Région 2	Région 3
ASF du conseil tribal	1	1	1
Agent	-	1	-
Conseils tribaux			
Directeur administratif	1	1	1
Chef de bureau	1	1	-
Personnel chargé des programmes	7	3	2
Personnel de soutien	1	1	-
Premières Nations affiliées			
Chef	-	1	2
Gérant de bande	2	1	2
Administrateur	1	3	2
TOTAL	14	13	10

Entrevues réalisées avec le personnel du Ministère

Nous avons rencontré le personnel du MAINC qui s'occupait des conseils tribaux dans trois régions et à l'Administration centrale. En tout, 12 responsables (sans compter ceux qui ont participé aux études de cas) se sont prêtés aux entrevues réalisées au moyen d'un questionnaire type. Le tableau 3 fait état du nombre de responsables rencontrés et du poste qu'ils occupaient. Nous avons préparé un rapport distinct renfermant les observations faites à l'échelon régional, puis l'avons transmis aux régions pour examen et observations. Chaque région a donné son aval au rapport qui la concernait.

Tableau 3

Responsables du Ministère rencontrés

Poste	Région 1	Région 2	Région 3
Directeur des Services de financement	1	1	1
Gestionnaire	-	1	1
Agents des Services de financement	4	2	-
Agents	1	1	-
TOTAL	6	5	2

Examen des dossiers et des documents

Nous avons examiné les dossiers du Ministère concernant les conseils tribaux dans chacune des régions visitées comme à l'Administration centrale. Il s'agissait des dossiers courants portant sur des questions relevant des programmes et du financement, notamment les bases de données et les registres faisant état de l'évolution de la politique et de sa mise en œuvre. Plus particulièrement, nous avons étudié la décision du Cabinet au sujet des conseils tribaux et des évaluations et vérifications antérieures.

La présente partie traite de chacune des questions définies dans le mandat de l'évaluation : la raison d'être de la politique, l'atteinte de ses objectifs, ses effets, les solutions de rechange et les améliorations possibles. Elle est divisée en quatre sections, dont chacune traite d'une question particulière.

Raison d'être de la politique sur les conseils tribaux

La première question porte sur la raison d'être de la politique, autant au moment de sa mise en œuvre qu'aujourd'hui. Plus particulièrement, nous voulions déterminer si la politique actuelle demeure justifiée. Cette section porte sur la raison d'être initiale de la politique, son évolution, son degré de compréhension au sein du Ministère et ailleurs, et sa pertinence dans le contexte actuel.

À l'origine, la raison d'être de la politique sur les conseils tribaux était liée à la transition vers l'autonomie gouvernementale. Accessoirement, elle a été utilisée pour faciliter le transfert des services aux Premières Nations et réduire l'effectif du Ministère. Compte tenu des constatations de l'évaluation, nous pouvons conclure que l'objectif général de la politique soit permettre le transfert des services aux Premières Nations et instaurer une méthode de financement préétablie se justifie toujours. Par contre, la formulation de la politique paraît dépassée, surtout parce que le contexte où elle s'est esquissée n'existe plus. Toutefois, comme le transfert des services est devenu une réalité, il demeure nécessaire de conserver une structure pour dispenser des conseils aux Premières Nations et leur fournir des services.

À l'origine, la raison d'être de la politique était liée à la transition vers l'autonomie gouvernementale. Accessoirement, la politique a été utilisée pour faciliter le transfert des services et la réduction de l'effectif du Ministère.

D'après les entrevues faites auprès des responsables du Ministère et l'examen des documents, la raison d'être initiale de la politique sur les conseils tribaux, en 1984, était de soutenir l'administration, la gestion et le développement général des Premières Nations. Les programmes et services administrés à l'échelon d'un conseil tribal devaient permettre aux Premières Nations de déterminer leurs propres objectifs, d'acquérir un sentiment d'autonomie et de travailler avec efficacité à l'échelon communautaire. Les conseils tribaux étaient appelés à jouer un rôle particulièrement important dans la prestation des services que les bandes ne semblaient pas pouvoir offrir de façon économique ou efficace, en particulier les services consultatifs. Néanmoins, on était d'avis que ces services revêtaient une importance certaine pour le développement des Premières Nations en tant qu'administrations autonomes.

La politique a pris forme pour réponde aux besoins perçus à cette époque. Dans le rapport Penner, il était recommandé que les Premières Nations jouissent de l'autonomie gouvernementale et que les bandes forment la cellule politique de base de leurs gouvernements. Il appartiendrait aux bandes de créer et de financer toute unité politique supérieure. Le gouvernement cherchait donc à établir des conditions précises pour montrer que le financement offert par le Ministère soutenait le principe de la suprématie des administrations des Premières Nations. La politique est sans équivoque : pour être admissibles au financement du Ministère, les conseils tribaux doivent avoir été créés par les bandes membres et être dirigés par elles. À ce moment-là, la politique sur les conseils tribaux englobait cinq services généraux alors assurés par le Ministère. Par contre, les services que fourniraient effectivement les conseils tribaux ne devaient pas forcément être les mêmes que ceux qu'assurait le Ministère. On s'attendait à ce que les Premières Nations définissent elles-mêmes le niveau et la qualité du service, en autant que certaines normes de qualité soient maintenues.

En 1986, l'existence de la politique sur les conseils tribaux a permis au MAINC de poursuivre un autre objectif clé : transférer des services aux Premières Nations. Dans le contexte du premier plan de gestion ministériel, le transfert des responsabilités aux conseils tribaux a permis au Ministère de réduire davantage son effectif. La fermeture de certains bureaux de district du Ministère, qui n'aurait pas été possible sans cette politique, a mené à la création de nombreux conseils destinés à remplacer cette structure ministérielle. Du point de vue du transfert des responsabilités, la politique sur les conseils tribaux a permis de régler l'une des préoccupations du Ministère : qui administrerait les services consultatifs que le Ministère fournissait aux Premières Nations? On croyait que ces services, de par leur nature, ne pouvaient être transférés aux bandes. Le Ministère croyait que ce palier de gouvernement ne serait pas propice aux économies d'échelle, au maintien de la qualité du service ou à la diversification des services d'experts offerts aux Premières Nations. L'existence de conseils tribaux, palier intermédiaire d'administration se situant entre la bande et le Ministère, permettrait au Ministère de transférer les programmes et les services en question aux Premières Nations, et à celles-ci de les prendre en charge.

Les raisons données plus haut expliquent pourquoi la politique est demeurée essentiellement inchangée. Du point de vue «structurel», la politique définit ce à quoi devrait ressembler un conseil tribal (une organisation constituée en société et regroupant au moins cinq bandes, disposant d'un mandat et agissant sous la direction des bandes). Du côté des «services», le financement des conseils tribaux est établi pour cinq services consultatifs généraux et pour l'administration. En outre, si une bande décide de recevoir des services du conseil tribal plutôt que de les fournir elle-même, le financement des programmes ordinaires est aussi possible. Dans certains cas, les conseils tribaux existaient déjà, mais surtout à titre d'organisme de pression. La politique sur les conseils tribaux a encouragé certains de ces conseils à jouer un rôle administratif et consultatif, en plus de leurs activités partisanes au nom des bandes membres.

La raison d'être de la politique est bien comprise au Ministère, mais cela est moins vrai ailleurs. Toutefois, on est d'avis que la politique ne convient peut-être pas parfaitement au contexte actuel.

De façon générale, les responsables du Ministère associaient la raison d'être initiale de la politique à la promotion de l'autonomie gouvernementale, au transfert des services et à la réduction de l'effectif. Ils s'entendaient aussi pour dire que la politique est justifiée aujourd'hui pour les mêmes raisons qu'elle l'était au départ. Toutefois, ils n'étaient pas tous du même avis pour ce qui est de savoir si la politique est adaptée au contexte actuel. Nombre d'entre eux croyaient que la politique est justifiée et qu'elle devrait être maintenue. Cependant, de nombreux participants ne provenant pas du Ministère croyaient que le rôle des conseils tribaux a évolué considérablement depuis quelques années et que la politique n'est plus adaptée à la réalité d'aujourd'hui. Par exemple, nombre de Premières Nations se tournent maintenant vers le «droit inhérent» et l'«autonomie gouvernementale», notions qui n'étaient pas en cause au moment où la politique a été conçue. En outre, le Ministère a mis au point de nouveaux mécanismes de financement, notamment les MOF (modes optionnels de financement) et les ETF (ententes de transfert financier), qui permettent aux bénéficiaires des fonds de disposer d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer leurs priorités et au Ministère de réduire progressivement sa participation, pour devenir un jour un «organisme de financement».

Les représentants des Premières Nations ont exprimé les mêmes idées. De leur point de vue, la politique a été conçue pour transférer les services consultatifs du Ministère aux conseils tribaux — ce transfert a été effectué. Certains croient qu'avec les cinq services consultatifs qu'elle comporte, la politique ne possède par la souplesse nécessaire pour répondre aux attentes et aux exigences croissantes qui accompagnent l'élargissement du rôle des conseils tribaux. D'autres se préoccupent du fait que pendant que le MAINC devient un organisme de financement, les conseils tribaux sont, et continueront d'être investis d'une responsabilité plus grande combinée avec l'avènement de mécanismes de reddition de comptes nouveaux ou modifiés. Le cinquième seulement des conseils tribaux interrogés ont fait ressortir le lien qui existe entre eux et le transfert des responsabilités et des services du Ministère.

Il existe toujours des appuis considérables à l'égard des conseils tribaux. Il existe aussi des appuis à l'égard de la politique sur les conseils tribaux, mais pas nécessairement sous sa forme actuelle.

Les raisons ayant motivé la création ou l'expansion des conseils tribaux en tant que structure administrative valent encore aujourd'hui. La nécessité d'obtenir des économies d'échelle dans la prestation des services, d'améliorer la prestation des services et de diversifier les services d'experts offerts aux Premières Nations demeurent aujourd'hui des facteurs aussi pertinents, peut-être même davantage qu'au moment où la politique a été adoptée. En outre, les conseils tribaux ont accepté des rôles supplémentaires d'ordre administratif et politique pour répondre aux besoins changeants de leurs membres.

Une bonne majorité de participants a indiqué que la politique sur les conseils tribaux demeurait nécessaire. Les entrevues téléphoniques, par exemple, ont permis de constater que 62 p. 100 des représentants des conseils tribaux et 77 p. 100 des représentants des Premières Nations sont d'accord en principe avec l'existence d'une telle politique. Certains y voient le cadre nécessaire pour orienter le processus de transfert des responsabilités. À leurs yeux, les conseils tribaux pourront veiller à la mise en œuvre de ce transfert. D'autres encore affirment que l'un des points forts de la politique réside dans le fait qu'elle profite aux Premières Nations de petite taille. De même, les participants aux études de cas et le personnel régional rencontré croient, de façon générale, que la politique sert de fondement à la structure que représentent les conseils tribaux.

Un des meilleurs indicateurs de l'appui manifesté à l'égard de la politique sur les conseils tribaux concerne le souhait de voir le MAINC continuer de financer directement ces conseils. Par exemple, 86 p. 100 des participants des conseils tribaux et 79 p. 100 des participants des Premières Nations s'opposaient à l'idée que le MAINC cesse de financer les conseils tribaux pour financer directement les Premières Nations. Selon ce scénario, les Premières Nations décideraient de financer ou non les conseils tribaux et détermineraient les budgets en cause et les services touchés. La raison qu'invoquaient le plus souvent les opposants à cette idée est qu'une fois que les fonds en question auraient été transférés aux Premières Nations, il était permis de douter que celles-ci les verseraient au conseil tribal. Par conséquent, de nombreux observateurs croyaient que l'existence même des conseils tribaux serait mise en péril. Toutefois, environ le tiers des représentants des Premières Nations ayant répondu «non» à cette proposition ont ajouté «pas maintenant». Ces personnes y voyaient une bonne idée en principe qu'elles seraient prêtes à envisager d'ici quelques années. Un petit groupe de conseils tribaux et de Premières Nations ont dit appuyer le financement direct aux Premières Nations. Deux conseils tribaux dans deux régions et six Premières Nations dans cinq régions appuient cette idée de financement direct.

Si le Ministère doit continuer à inclure les conseils tribaux parmi les bénéficiaires directs de ses fonds, il lui faut définir cette catégorie de bénéficiaires et établir les conditions de ce financement. La nécessité de contrôler et de protéger les deniers publics s'ajouterait aux motifs d'une politique sur les conseils tribaux.

Comme de nombreux services ont été transférés et que le gouvernement et les Premières Nations souhaitent poursuivre dans la même voie, il demeure nécessaire de disposer d'une structure permettant de dispenser des conseils aux bandes et de fournir des services.

La création des services consultatifs visant à soutenir le développement de l'administration des bandes et des services administratifs afférents se justifie toujours. Toutefois, l'évaluation a permis de constater que la définition actuelle des services consultatifs et l'évolution des besoins à cet égard à l'échelon des bandes appellent un examen du volet «services consultatifs» de la politique. De nombreux participants dans tous les groupes ont signalé que la politique définit les services consultatifs d'une manière qui est dépassée. Les cinq services définis en 1984 ne sont pas suffisamment larges pour englober les nouveaux besoins. Le besoin d'obtenir des conseils est aujourd'hui accru du fait que de nouveaux services ont été transférés et que la disponibilité du personnel du Ministère est moindre. Toutes catégories confondues, les participants ont mentionné le plus souvent avoir besoin de conseils dans les secteurs de l'éducation, des politiques sociales et, particulièrement, des services juridiques. Deuxièmement, la définition actuelle des services consultatifs est assez ambiguë et demeure difficile à mettre en application. La vérification de cette politique a mis en relief des problèmes de gestion, pour le Ministère comme pour les conseils tribaux, liés directement à la définition des services, particulièrement pour ce qui touche l'obligation d'établir des normes de service. Enfin, cette définition semble aller à l'encontre de la volonté d'assurer que les Premières Nations dirigent les conseils tribaux. Nombre de participants ont fait valoir que la définition des services par le Ministère empêche les Premières Nations de bien adapter les services à leurs besoins.

Atteinte des objectifs du Ministère

La deuxième question visait à déterminer si les objectifs du Ministère quant à la politique sur les conseils tribaux avaient été atteints. En particulier, il est question ici des objectifs actuels, de la façon dont ils ont évolué et de la mesure dans laquelle ils sont compris et atteints.

L'évaluation a permis de constater qu'il n'existe pas d'énoncé officiel de ces objectifs. Les responsables du Ministère, toutefois, se font tous la même idée de l'objectif principal, c'est-à-dire encourager les Premières Nations ayant des intérêts communs à se regrouper pour prendre en charge certains services. Cet objectif n'est pas bien compris à l'extérieur du Ministère. L'évaluation a permis de constater que, dans l'ensemble, on a atteint les objectifs d'encourager les Premières Nations à se regrouper et de réduire l'effectif du Ministère du même coup.

Les agents du Ministère que nous avons rencontrés ont un point de vue semblable sur les objectifs actuels de la politique sur les conseils tribaux. Ces objectifs semblent être demeurés les mêmes depuis la mise en œuvre de la politique.

Un des objectifs de la politique du Ministère est de verser des fonds aux conseils tribaux pour les aider à fournir des services consultatifs et à exécuter d'autres programmes à la demande de leurs bandes membres[3]. Les responsables des régions ont signalé que l'objectif clé de la politique consiste à encourager les collectivités des Premières Nations ayant des intérêts communs à se regrouper pour prendre en charge certains services et avoir accès à des ressources financières et humaines. Dans le même ordre d'idée, les objectifs sous-tendant la politique sur les conseils tribaux consistent à encourager les Premières Nations à faire front commun et à combiner leurs ressources pour accéder à des ressources qualifiées et diversifiées qui correspondent à leurs besoins. Ces énoncés ne diffèrent pas beaucoup de la déclaration générale qui se trouve dans les documents préparés au milieu des années 80. L'évaluation a aussi mis en relief le fait que les moyens pris pour réaliser les objectifs du Ministère se limitent, en grande partie, à fournir du financement.

Pour la plus grande part, les conseils tribaux et les Premières Nations ne comprennent pas bien les objectifs actuels du Ministère.

Environ 40 p. 100 des représentants des conseils tribaux ont affirmé qu'ils ne pouvaient énoncer les objectifs actuels du MAINC à l'égard de la politique soit, que ceux-ci n'étaient pas clairs (21 p. 100) ou qu'ils n'en étaient pas sûrs ou même n'en étaient pas au courant (17 p. 100). Ceux qui connaissaient mal les objectifs de la politique ont souvent fait état de signaux, de la part du Ministère, qui leur paraissaient contradictoires. En outre, 49 p. 100 des Premières Nations rencontrées ignoraient l'existence de la politique et n'avaient aucune idée de ses objectifs. Parmi les 51 p. 100 qui étaient au courant de l'existence de la politique, 30 p. 100 en savaient si peu qu'ils ne pouvaient en commenter les objectifs. Dans les cas où les objectifs ont fait l'objet de commentaires, l'évaluation a permis de constater les interprétations divergentes, notamment entre les représentants d'un conseil tribal et ceux d'une Première Nation. Par exemple, 38 p. 100 des représentants des conseils tribaux croyaient que le principal objectif du MAINC consistait à imposer la façon dont le processus de transfert se déroulerait et à s'ingérer davantage dans les affaires quotidiennes des conseils tribaux. Aucun participant des Premières Nations n'a formulé une telle observation. Toutefois, 55 p. 100 des représentants des Premières Nations, parmi ceux qui étaient au courant de l'existence de la politique ont avancé que celle-ci visait à poursuivre le transfert des responsabilités, alors que 21 p. 100 des représentants des conseils tribaux ont formulé cette même observation.

Dans l'ensemble, l'objectif consistant à encourager les Premières Nations à se regrouper et à prendre en charge certains programmes et certains services a été atteint. En 1995-1996, il existait au Canada 81 conseils tribaux regroupant plus de 80 p. 100 des bandes et des collectivités autochtones. Ces conseils recevaient plus de 285 millions de dollars du Ministère au chapitre des programmes et des services.

---

[3] Document du MAINC ne portant aucune date. Cela concorde avec la politique sur conseils tribaux, qui prévoit le versement de fonds aux conseils tribaux.

La politique visait à encourager la création de conseils tribaux regroupant les Premières Nations. Comme le montre le tableau 4, il y avait 81 conseils tribaux en 1995-1996. Ces conseils regroupaient 528 des 640 bandes et collectivités indiennes existantes (83 p. 100), alors que 112 bandes et collectivités indiennes (17 p. 100) n'adhéraient à aucun conseil tribal. Les bandes et les collectivités affiliées aux conseils tribaux représentaient 266 393 membres habitant une réserve, ou 82 p. 100 de la population des réserves (325 453 personnes). Ces taux d'affiliation correspondent aux attentes les plus optimistes au moment de l'approbation de la politique par le Cabinet.

Tableau 4 - Nombre de conseils tribaux, de bandes affiliées, de membres habitant une réserve et de bandes non affiliées, par région — 1995-1996

	Conseils tribaux	Bandes et Collectivités affiliées	Membres de bandes affiliées habitant une réserve	Bandes et collectivités non affiliées
Atlantique	5	28	10 876	6
Québec	6	22	18 065	8
Ontario	15	102	40 912	28 00
Manitoba	7	52	46 470	11
Saskatchewan	8	68	42 344	16
Alberta	8	48	47 092	4
Colombie-Britannique	24	168	44 887	32
Yukon	3	11	2 775	7
Territoires du Nord-Ouest	5	29	12 972	0
Total national	81	528	266 393	112

Source : Base de données, administration locale indienne, juillet 1995

Comme le démontre le tableau 5, en 1995-1996, les conseils tribaux ont reçu plus de 285 millions de dollars du Ministère pour l'administration des programmes et des services. De cette somme, 46 millions de dollars environ étaient consacrés aux services consultatifs. Pour la plupart des Premières Nations membres de conseils tribaux, suivant la politique actuelle, la seule façon d'accéder à ces fonds et à ces services consiste à faire partie d'un conseil. Le reste des fonds que touchent les conseils tribaux est majoritairement destiné aux programmes et aux services que les bandes ont décidé de confier à leur conseil tribal. Dans ces cas, à la demande des bandes, les fonds du Ministère sont versés aux conseils tribaux plutôt qu'aux bandes elles-mêmes. Toutefois, l'évaluation a permis de constater qu'une bonne part des fonds, à l'exception de ceux destinés aux services consultatifs, est versée à un nombre limité de conseils tribaux de grande taille. Par exemple, deux conseils tribaux reçoivent à eux seuls le quart des fonds versés pour l'exécution des programmes.

Tableau 5 — Fonds versés par le MAINC aux conseils tribaux pour la gestion et l'administration, les services consultatifs et l'exécution des programmes, par région — 1995-1996

Région	Gestion et administration	Services consultatifs	Exécution des programmes	Total
Atlantique	59 859	1 853 602	3 037 687	4 957 148
Québec	68 400	2 519 135	17 021 030	19 608 565
Ontario	347 713	8 997 525	20 980 438	30 325 676
Manitoba	118 850	6 242 198	20 679 622	27 040 670
Saskatchewan	558 551	6 073 495	38 661 564	45 293 610
Alberta	2 652 723	5 430 593	51 690 450	59 773 766
Colombie-Britannique	4 065 563	12 163 533	78 423 485	94 652 581
Yukon	5 073	862 094	136 151	1 003 318
T.N.-O.	57 352	2 357 082	696 141	3 110 575
National	7 394 084 $	46 499 257 $	231 326 568 $	285 765 909 $

Source : Système de gestion des paiements de transfert

L'évaluation a permis de constater que l'établissement des conseils tribaux résulte de l'initiative des Premières Nations membres.

Toutes les sources de preuves coïncident. La plupart des Premières Nations affiliées dirigent les orientations et les activités de leur conseil tribal. Les trois études de cas ont mis en lumière les différents contextes entourant la création des conseils tribaux. Dans deux cas, de petites bandes ont jugé que l'accès aux services et l'épanouissement de leur collectivité étaient plus importants que les activités politiques et elles ont créé leur propre conseil tribal. Dans le troisième cas, le conseil tribal résulte d'un regroupement de Premières Nations qui visait surtout des fins politiques. Ce conseil est antérieur à la politique sur les conseils tribaux. Les participants aux études de cas ont affirmé que les Premières Nations dirigent effectivement les conseils tribaux. De même, on convient du fait que les conseils répondent bien aux besoins des Premières Nations affiliées et qu'ils leur rendent des comptes. Dans chacun des cas, les responsables ont affirmé que la politique sur les conseils tribaux est perçue comme un mécanisme par lequel les Premières Nations ont accès à des fonds permettant leur épanouissement.

D'après les entrevues téléphoniques, la grande majorité des représentants (environ 90 p. 100 des représentants des conseils tribaux et des Premières Nations) ont indiqué que ce sont «les membres des bandes et le conseil d'administration» qui dirigent les conseils tribaux. Toutefois, un petit groupe de représentants des Premières Nations n'étaient pas du même avis. Certains ont affirmé que les dirigeants élus se contentaient d'approuver sans discernement les objectifs fixés par les administrateurs de leur conseil tribal. D'autres croyaient que le Ministère dirigeait les destinées du conseil tribal puisqu'il décidait à la fois des politiques et des lignes directrices à appliquer.

Les conseils des Premières Nations membres ont donné pour mandat aux conseils tribaux de dispenser les services consultatifs visés par le financement. Dans certains cas, les cinq services en question ne sont pas tous fournis.

Un des objectifs de la politique consistait à transférer aux conseils tribaux les services consultatifs que fournissait le Ministère. Cinq services ont été définis, et cinq services doivent être fournis. Toutefois, il semble être difficile de savoir si un service en particulier est fourni, les définitions étant extrêmement vagues. De ce fait, elles se prêtent à de multiples interprétations. En l'absence de paramètres clairs, toute une panoplie d'activités se retrouvent sous les rubriques «administration des bandes», «gestion des finances», «planification communautaire», «services techniques» et «développement économique».

Les entrevues téléphoniques ont montré que, selon la majorité des représentants des conseils tribaux (72 p. 100) et des Premières Nations affiliées (74 p. 100), les cinq services consultatifs de base sont bel et bien fournis. Toutefois, plus du quart des représentants de part et d'autre croyaient qu'au moins l'un des services n'était pas fourni. La raison la plus souvent citée était que le conseil tribal n'avait pas encore trouvé la personne voulue pour combler le départ du titulaire d'un poste. Autres raisons invoquées : les Premières Nations reçoivent directement du conseil tribal leur part des fonds associés à un service (dans chacun des cas où cela était mentionné, il s'agissait de services techniques), les services consultatifs étaient administrés à l'échelon de la Première Nation, pour des raisons liées à sa taille ou à des contraintes géographiques.

Les participants du Ministère ont fait part d'écarts analogues au sein de leurs régions respectives. Un groupe de participants ont déclaré que tous les conseils tribaux de leur région proposent les cinq services de base, mais que, pour répondre aux besoins communautaires, deux des services sont souvent offerts par les deux niveaux. Dans une autre région, les représentants ont affirmé ne pas être capables d'évaluer dans quelle mesure leurs conseils tribaux assurent les cinq services de base, en raison de l'ambiguïté de la politique, mais ont fait valoir qu'ils avaient de sérieux doutes quant à un des conseils. Dans la troisième région, trois représentants interrogés ont déclaré que leurs conseils tribaux ne fournissaient pas les cinq services. Ils ont souligné que le besoin en services techniques et en services de planification des immobilisations et de planification communautaire ne se fait sentir que de façon sporadique et qu'il serait trop onéreux de retenir un employé à temps plein à cette fin. Les observations ci-dessus ont été corroborées par les participants aux études de cas, qui ont mis l'accent sur la nature variable de la demande de certains services par rapport à d'autres. Ils ont également fait ressortir les difficultés liées à la reddition de comptes (analysées plus loin).

Le MAINC continue d'offrir certains conseils aux Premières Nations concernant les cinq services consultatifs, mais ces activités sont en baisse constante.

Le fait que des conseils tribaux fournissent des conseils à des bandes membres ne signifie pas que le Ministère s'est entièrement retiré de ce champ d'activité. Même s'il ne dispose plus, à ce chapitre, de sa capacité d'antan, le Ministère fournit à l'occasion des conseils à la demande des Premières Nations ou des conseils tribaux. Pour certains représentants des conseils tribaux, il en résulte une forme de «concurrence», les Premières Nations pouvant s'adresser à diverses sources, ce qui mine l'efficacité des conseils tribaux. Le Ministère peut également avoir à réagir à certaines circonstances exceptionnelles, par exemple les plans de redressement. Dans les régions visitées, toutefois, des représentants ont affirmé que le nombre de demandes de conseils diminue et que certaines d'entre elles sont redirigées vers le conseil tribal auquel la bande est affiliée ou à un autre conseil tribal possédant le savoir-faire recherché. Dans le cadre de l'évaluation, on n'a pas déterminé si les services fournis par le Ministère ont trait aux mêmes domaines que les cinq services consultatifs de base.

Effets prévus et imprévus de la politique

La troisième question de l'évaluation a trait aux répercussions de la politique sur les conseils tribaux, qu'elle soient positives et négatives, prévues ou imprévues. Nous avons cherché à savoir si les effets négatifs étaient imputables à des éléments de la politique, en plus de nous pencher sur ses résultats d'ensemble. Nous avons tenu pour acquis que les objectifs ministériels avaient trait à la création des éléments structuraux de la politique. Ils ont été analysés dans la partie précédente. Nous avons aussi étudié les effets produits une fois la structure en place et l'objet de cette section est de présenter nos constatations. Ces effets se font davantage sentir dans les collectivités des Premières Nations et dans les conseils tribaux qu'au Ministère.

La mise en œuvre de la politique a engendré un certain nombre d'effets, bien qu'on ne puisse tous les associer à la politique même. L'acceptation généralisée du conseil tribal comme structure de prestation de services a eu l'effet prévu sur ce qui touche la gestion : certains indices laissent croire à des économies d'échelle, à une prestation de services efficiente et à un accès à une gamme plus grande de services de qualité. De façon générale, les Premières Nations, qui sont satisfaites des services rendus, ont le sentiment de diriger leurs conseils tribaux. Toutefois, on ne peut établir clairement si les conseils tribaux sont toujours en mesure d'adapter leurs programmes et leurs services de manière à répondre à des besoins variables. Parmi les effets positifs imprévus révélés par l'évaluation, citons le fait que de nombreux conseils s'adonnent à des activités qui vont au-delà de ce qu'avait prévu le Ministère. Les effets négatifs imprévus ont trait à la perception que la politique a été imposée aux Premières Nations, à l'insatisfaction vis-à-vis du financement ainsi qu'à la reddition de comptes et à la responsabilité, ce qui a donné lieu à certains problèmes de mise en œuvre.

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons constaté que la politique avait eu sur les conseils tribaux une influence allant au-delà des mesures financières qui ont incité les Premières Nations à se regrouper.

Les participants des conseils tribaux et des Premières Nations aux entrevues téléphoniques et aux études de cas avaient des avis divergents quant à l'influence de la politique relative aux conseils tribaux sur leurs objectifs actuels. Quelque 44 p. 100 des représentants des conseils tribaux et 49 p. 100 des représentants des Premières Nations ont affirmé que la politique sur les conseils tribaux a une influence sur les objectifs de leur conseil. À ce sujet, un certain nombre d'entre eux ont ajouté des commentaires tels que «nous faisons ce qui est prescrit», «quelque peu», «négativement» ou «de moins en moins». Comme l'a affirmé un participant, «le financement a contraint nos activités. La politique a eu sur notre énoncé de mission des influences que nous ne souhaitions pas; nous sommes essentiellement devenus des administrateurs, un point c'est tout.» Un certain nombre de participants sont de cet avis. Lorsque la politique est associée à des programmes et à des services, son influence s'accroît, comme en témoignent environ 60 p. 100 des participants des conseils tribaux et des Premières Nations.

Toutefois, 48 p. 100 des représentants des conseils tribaux et 28 p. 100 des représentants des Premières Nations ont affirmé que la politique n'avait pas eu d'influence, 8 p. 100 des participants des conseils et 23 p. 100 des participants des Premières Nations ont déclaré ignorer la portée de l'influence de la politique. Parmi les représentants des conseils tribaux qui ont avoué que la politique n'avait aucune influence sur leurs objectifs clés, certains ont insisté sur le fait que ce sont les Premières Nations, et non le MAINC, qui sont leurs clientes. D'autres ont affirmé que la politique avait eu, au départ, un effet sur leur décision, mais que tel n'était plus le cas.

Dans une région, des représentants du Ministère ont affirmé que la politique sur les conseils tribaux avait eu un effet limité sur la façon dont certains conseils tribaux exécutent des programmes au profit de leurs bandes affiliées. Dans de nombreux cas, ils ont affirmé que les conseils tribaux ne tiennent pas compte des modalités de la politique ministérielle régissant la gestion des programmes dont ils ont la charge. Dans d'autres cas, le phénomène s'explique par le fait que des conseils tribaux ont été formés pour des raisons politiques et que cette raison d'être demeure. Pour ces représentants, on n'a pas encore trouvé, sous le régime de la politique actuelle, le moyen de doter les membres d'une structure permettant d'assurer la prestation commune de services consultatifs.

Les Premières Nations unissent leurs forces sous un conseil tribal pour diverses raisons. De même, les conseils tribaux poursuivent de nombreux objectifs différents.

Près du quart (24 p. 100) des représentants des conseils tribaux et 41 p. 100 des représentants des Premières Nations interrogés ont souligné que «l'union fait la force». Tous les participants aux études de cas l'ont aussi affirmé. Ces participants estiment que le fait de regrouper plusieurs petites collectivités pour régler des problèmes politiques externes, par exemple les revendications territoriales, le droit de pêche et le droit aux ressources, avait amélioré la situation de toutes les parties intéressées. Les participants qui ont évoqué cet avantage ont implicitement laissé entendre que des préoccupations politiques externes communes — principalement dans les négociations avec d'autres paliers de gouvernement — continueront de favoriser l'unité parmi les Premières Nations membres et qu'à cette fin, le conseil tribal sert de point de convergence.

Pour justifier les efforts de regroupement, d'autres ont invoqué la culture, la géographie ou la taille comparable des collectivités. On l'a plus particulièrement constaté dans une étude de cas, où ces trois éléments ont eu une influence. Mais, en règle générale, les participants n'ont pas laissé entendre que ces variables devraient conduire à une mobilisation pour des raisons politiques externes; les raisons politiques ont plutôt incité les parties à mettre leurs ressources en commun et à s'attaquer à des problèmes politiques internes analogues. Des représentants régionaux ont également déclaré que les conseils tribaux, qui permettent aux Autochtones de s'exprimer avec plus de force, avaient été particulièrement avantageux pour les petites Premières Nations isolées. Par exemple, les conseils tribaux ont conféré aux membres une meilleure position de négociation avec les provinces, dans les domaines de l'éducation et de l'aide sociale. Dans deux des régions, on a fait valoir que de nombreux conseils tribaux exerçaient une fonction politique avant d'assumer leurs responsabilités administratives. Ainsi, la plupart d'entre eux se sont adaptés à la politique, tout en tentant de maintenir leurs activités antérieures.

Les personnes interrogées au téléphone ont fourni de nombreux exemples d'activités et d'objectifs clés qui ont été poursuivis par leurs conseils tribaux et continuent de l'être. Par exemple, près des deux cinquièmes des participants des conseils tribaux (38 p. 100) ont affirmé que les objectifs clés actuels des conseils tribaux ont trait à l'intégration et au développement continus des collectivités auxquelles ils fournissent des services. Parmi les exemples, citons la supervision des plans d'infrastructure, la prise en charge de programmes sur l'éducation, la santé ou les services sociaux, la communication des meilleures pratiques aux Premières Nations, et la communication entre elles et le conseil tribal. Environ les trois dixièmes (28 p. 100) des participants ont indiqué que la création de débouchés économiques constitue une priorité. Habituellement, il s'agit de gérer et de mettre au point des programmes de formation, d'assurer la surveillance des ressources naturelles et des autres intérêts commerciaux ou de mobiliser des capitaux. Les représentants du Ministère ont confirmé que, dans leurs régions, ces types d'activités sont menés par un nombre de plus en plus grand de conseils tribaux.

Les Premières Nations sont généralement satisfaites des services consultatifs qu'elles reçoivent, mais il est difficile d'évaluer la qualité des services en question. Certaines indications laissent croire que la qualité du personnel joue un rôle critique à cet égard.

Dans le cadre de l'évaluation, nous n'avons pas mesuré la qualité des services consultatifs offerts. Il s'agirait de toute façon d'une tâche difficile puisque, comme nous l'avons mentionné, on ne dispose pas d'une définition uniforme des services. Pour avoir une idée de la qualité des services, on a toutefois tenté d'évaluer le degré de satisfaction des Premières Nations à l'égard des services reçus de leurs conseils. On a ainsi constaté qu'un tiers des Premières Nations interrogées par téléphone étaient «très satisfaites» des services consultatifs, et 50 p. 100, «passablement satisfaites». Environ 20 p. 100 des Premières Nations ont affirmé ne pas être satisfaites des services. Parmi les motifs d'insatisfaction mentionnés, notons que certains représentants des Premières Nations ont déclaré que le manque d'expérience des fournisseurs de service constituait le plus important problème. D'autres représentants des Premières Nations ont cependant déclaré que les services et d'autres informations ne leur étaient pas adéquatement transmis. Les représentants du Ministère ont parfois reçu des plaintes à ce sujet, mais selon eux, les mécanismes d'intervention prévus dans le cadre de la politique sont limités.

Toutes les Premières Nations interrogées dans le cadre des études de cas ont toutefois manifesté un degré de satisfaction élevé à l'égard des services consultatifs reçus. Elles se disent satisfaites des conseils tribaux car la prestation de services de qualité répond à leurs besoins et elles en dirigent les actions. Elles éprouvent en outre le sentiment de diriger leurs conseils. Cela semble contribuer à leur degré élevé de satisfaction. Dans une des études de cas, par exemple, la satisfaction des bandes et la ponctualité des services consultatifs étaient utilisées pour évaluer le rendement du conseil tribal. Les bandes membres considéraient le conseil tribal comme essentiel à leur prospérité; l'utilité du conseil était indéniable. À leur avis, aucune autre société assurant des services consultatifs ne serait en mesure, mieux que leur conseil, de connaître la philosophie autochtone[4].

---

[4] Un point de vue analogue a été exprimé dans d'autres études de cas.

L'efficacité et le professionnalisme des employés de même que leur disponibilité et leur rapidité d'action comptent parmi les qualités mentionnées par les représentants des bandes interrogés. Dans une autre étude de cas, les bandes membres ont affirmé que le conseil était «indispensable» au bon fonctionnement de la collectivité. L'accès à bon compte à des ressources humaines diversifiées et l'acquisition de savoir-faire dans les collectivités membres, y compris au conseil tribal lui-même, comptent parmi les avantages cités. Le partage des ressources, des idées et des solutions à des problèmes communs ainsi que l'établissement d'un partenariat sont autant d'avantages mentionnés par certains participants. Dans le contexte de l'autonomie gouvernementale ou du droit inhérent à cette dernière, nombreux sont ceux qui s'attendent à ce que les conseils tribaux jouent un rôle plus grand que ce que prévoit actuellement la politique (c'est-à-dire cinq services consultatifs). Dans la troisième étude de cas, la satisfaction était déterminée au moyen de mécanismes officieux. À ce chapitre, la réceptivité jouait un rôle clé. Un participant a déclaré : «Chaque fois que nous demandons au conseil tribal de nous aider, il le fait.»

La qualité du personnel des conseils tribaux joue un rôle clé dans la satisfaction des besoins des bandes membres. Le professionnalisme des employés et le lien de confiance qui s'est établi entre eux et les bandes membres est l'un des éléments clés communs aux trois études de cas, ce qui explique peut-être le haut niveau de satisfaction. Dans une étude de cas en particulier, la stabilité de l'administrateur et des employés était considérée comme très importante. Le professionnalisme contribue à l'établissement d'un lien de confiance entre un conseil tribal et ses Premières Nations membres.

De façon générale, on est d'avis que nombre d'effets positifs prévus se sont bel et bien matérialisés. Entre autres choses, la politique sur les conseils tribaux s'est traduite par des économies d'échelle, et la mise en commun des fonds a favorisé l'accès à des experts «neutres».

La plupart des participants ont fait des observations concernant les économies réalisées. Par exemple, 38 p. 100 des représentants des conseils tribaux et 51 p. 100 des Premières Nations estiment que les membres ont bénéficié des économies d'échelle produites par la mise en commun des ressources financières et humaines. Les participants ont à de nombreuses reprises fait état de tels avantages, à la lumière des autres sources de données. Dans le cadre de l'évaluation, on n'a toutefois pas mesuré ces avantages ni déterminé comment on pourrait le faire.

D'autres représentants des conseils tribaux (28 p. 100) ont dit croire que la qualité et l'efficacité du service qu'ils assurent constituent un avantage que reconnaissent les membres des bandes. Près d'un cinquième (17 p. 100) d'entre eux ont laissé entendre que la présence et la disponibilité constantes du conseil tribal étaient des avantages aux yeux des bénéficiaires des services, tandis que d'autres, en nombre égal, soutiennent qu'il est avantageux d'avoir des administrateurs qui parlent la langue maternelle des membres des collectivités. Les représentants des conseils tribaux interrogés dans les trois études de cas ont souligné ce qui suit : le fait que la prestation des services et l'exécution des programmes soient assurées par les leurs, plutôt que par un organisme externe comme le MAINC, s'est traduit par la prestation de services de meilleure qualité. Ils ont également relevé l'efficience et l'efficacité accrues attribuables à la réception des commentaires de leurs Premières Nations affiliées.

Des représentants de toutes les régions du MAINC ont également évoqué de leur point de vue l'efficience et l'efficacité administratives. Avec l'avènement de la politique, il est beaucoup plus facile de négocier avec un nombre limité de conseils tribaux plutôt qu'avec chacune des Premières Nations.

Certains estiment que les conseils tribaux sont plus «neutres» dans la prestation de services car les administrateurs sont plus indépendants des interventions motivées par des considérations politiques. Dans une région, par exemple, des représentants ont indiqué que la démarche adoptée dans certains programmes gérés par des conseils tribaux, notamment dans le domaine de l'éducation, paraît plus équitable, au moment de déterminer qui bénéficierait d'une aide financière.

Les conseils tribaux et les Premières Nations membres ont mis au point des mécanismes pour faire en sorte que les premiers demeurent sous la direction des secondes. Toutefois, certains problèmes de communication persistent.

La vaste majorité des représentants des conseils tribaux et des Premières Nations (environ 90 p. 100 des participants des deux groupes) a indiqué que les conseils tribaux demeurent sous l'autorité des Premières Nations membres, qui sont toutes égales ou de leurs conseils d'administration. Au moment de déterminer les objectifs des conseils tribaux, 87 p. 100 des Premières Nations estiment que leur influence est «passablement» ou «très importante». Voilà qui, de façon générale, est également conforme à l'influence des Premières Nations telle que perçue par le conseil tribal. Dans le cadre de l'évaluation, on a constaté que les conseils tribaux et les bandes membres ont mis au point des mécanismes pour faire en sorte que les Premières Nations en conservent la maîtrise. Les assemblées annuelles, les rapports annuels et les réunions régulières des conseils d'administration comptent parmi les principaux mécanismes de reddition de comptes. Puis vient la vérification financière. La reddition de comptes est considérée comme relativement ou très adéquate par plus de 90 p. 100 des Premières Nations et des conseils tribaux ayant participé aux entrevues téléphoniques.

Dans une des études de cas, on a indiqué que, pour faire en sorte que l'ordre de priorité dressé par les bandes soit respecté par le conseil, on a recours à des assemblées annuelles avec les bandes, à un plan de travail, à des discussions concernant le budget et au dépôt d'un rapport annuel. À l'occasion d'une assemblée annuelle, chaque conseiller présente un plan de travail, un rapport d'activités et un aperçu des projets, que le conseil d'administration analysera. Le budget est également présenté. De même, on tient une assemblée semi-annuelle, à laquelle on convie les membres du conseil d'administration, les gestionnaires des bandes membres et les représentants des programmes. Dans le cadre de ces assemblées, on met l'accent sur l'information et la consultation des membres. On organise enfin dix autres assemblées avec des chefs des bandes membres, pour un grand total de douze assemblées par année. Par conséquent, le conseil rencontre ses membres chaque mois. Grâce à cette communication quasi-permanente, les priorités du conseil tribal sont, en termes de services, dictées par les membres. Dans les deux autres études de cas, on a présenté une structure analogue, axée sur la tenue de réunions mensuelles des conseils d'administration et d'assemblées générales annuelles des membres ainsi que sur le dépôt de rapports à l'intention de ces derniers.

Malgré l'autorité exercée par les Premières Nations, il existe certains problèmes de communication entre les conseils tribaux et leurs Premières Nations membres. De nombreux conseils tribaux affirment assurer au moins un service consultatif additionnel, mais il semble que les Premières Nations n'en soient pas toujours au courant. Par exemple, nous avons demandé aux participants interrogés par téléphone si leur conseil tribal fournissait ou non des services consultatifs additionnels, outre les cinq services de base. Nous avons constaté que les représentants du conseil tribal et des Premières Nations entretenaient des points de vue fort différents à cet égard. Tandis qu'un peu moins de la moitié (48 p. 100) des représentants du conseil tribal ont indiqué qu'aucun service consultatif additionnel n'était assuré, un pourcentage beaucoup plus élevé (80 p. 100) des représentants des Premières Nations affiliées ont dit croire que tel était le cas. Cinq représentants des conseils tribaux ont déclaré avoir commencé à offrir des services de consultation dans le secteur de la santé, services qui n'ont été évoqués que par un représentant des Premières Nations affiliées. Un modèle analogue se dégage en ce qui concerne les services à l'enfance et à la famille de même que la formation et la gestion. Pour ce qui est des services juridiques et de l'éducation, nous avons toutefois reçu un nombre de réponses égal.

Les avis sont partagés sur la question de savoir si les conseils tribaux ont permis d'adapter les programmes aux besoins précis des collectivités. Ceci est attribuable en partie au degré de proximité et à l'existence d'intérêts communs des bandes membres.

La création de conseils tribaux devait permettre à la fois de surmonter les sentiments d'isolement en rapprochant les fonctions administratives des collectivités et d'adapter les programmes à des besoins précis.

On a des motifs de croire que les effets ont, à ce chapitre, été positifs à maints égards. Premièrement, près de la moitié des Premières Nations ont indiqué que les programmes exécutés par leurs conseils tribaux présentaient des avantages liés à la proximité — c'est-à-dire qu'elles peuvent participer à la planification, tout en recevant des services compatibles avec leur situation, leur langue et leur culture particulières. Deuxièmement, environ le tiers des représentants des conseils tribaux et la moitié des représentants des Premières Nations ont aussi déclaré que le fait d'être membre du conseil tribal ne présente aucun inconvénient. Ces représentants ont concédé que des problèmes se posent, mais ils ont choisi de ne pas en exposer les détails, préférant plutôt souligner que, dans l'ensemble, le conseil tribal s'était révélé bénéfique.

Néanmoins, il est possible que certaines collectivités soient trop petites et isolées pour surmonter ces facteurs. Le tiers des participants des conseils tribaux et plus de 40 p. 100 des représentants des Premières Nations interrogés par téléphone ont affirmé que la distance entre les collectivités constitue toujours un inconvénient. Même si, selon la plupart d'entre eux, le conseil tribal est mieux placé qu'un bureau local du MAINC pour offrir des services analogues, il n'en demeure pas moins confronté aux contraintes liées à la géographie et aux ressources humaines qui entraînent souvent des retards, un manque de réceptivité ou de mauvaises communications avec les Premières Nations.

Certains perçoivent le fait que les intérêts ne peuvent être conciliés en tout temps comme un désavantage de l'adhésion au conseil tribal. L'une des observations les plus fréquentes tient au fait qu'il est difficile d'établir un équilibre entre les intérêts des petites et des grandes Premières Nations. Les petites déclarent qu'elles doivent souvent «rattraper» les autres, tandis que les grandes sont d'avis que leurs contreparties plus petites «font une bonne affaire» ou «freinent le progrès». Dans une étude de cas, on a constaté qu'un conseil tribal avait résolu ce dilemme en adoptant le principe selon lequel les décisions concernant des problèmes propres à une bande devraient être prises à cet échelon. Le conseil se concentre sur les enjeux qui touchent l'ensemble des membres.

De nombreux conseils tribaux mènent des activités qui vont au-delà de la prestation de services consultatifs et de programmes financés par le MAINC. Les situations variées traduisent le fait que de nombreux conseils tribaux sont relativement nouveaux et reflètent la diversité des Premières Nations dans l'ensemble du pays.

De nombreux conseils tribaux jouent plusieurs rôles, ayant pris à leur compte des responsabilités qui vont au-delà de la mise en œuvre de programmes et de services consultatifs financés par le MAINC. Les entrevues téléphoniques ont révélé que 97 p. 100 des conseils tribaux faisant partie de l'échantillon fournissent certains — sinon la totalité — des services consultatifs et que 62 p. 100 d'entre eux exécutent des programmes financés par le MAINC. Les entrevues ont également permis de constater que 55 p. 100 des conseils exercent une fonction politique et que 31 p. 100 possèdent des intérêts commerciaux connexes, par exemple des hôtels, des sociétés de gestion des ressources ou des casinos. Près du quart (24 p. 100) des représentants des conseils tribaux ont dit participer à ces quatre grandes activités. D'un autre point de vue, 31 p. 100 des participants des conseils tribaux et 26 p. 100 des participants des Premières Nations ont indiqué lors des entrevues téléphoniques, que leur conseil tribal ne se charge actuellement que de l'exécution des programmes et de la prestation des services consultatifs. En examinant ces chiffres, on doit se rappeler que les conseils tribaux sont relativement nouveaux en tant qu'organismes assurant la prestation de services. Certains conseils ont évolué très rapidement, d'autres, plus lentement. Nombreux sont ceux qui n'ont toujours pas réalisé leur plein potentiel.

En ce qui concerne le financement, 25 des 29 conseils tribaux interrogés ont dit avoir accès à d'autres sources de fonds que le MAINC. Une majorité de conseils tribaux s'en remet au MAINC pour plus de 80 p. 100 de leur financement. Plus du tiers d'entre eux ont indiqué que les fonds du MAINC comptaient pour de 90 à 100 p. 100 de leur budget, tandis qu'environ un sur cinq affirmait que de 80 à 89 p. 100 de leurs fonds provenaient du Ministère. Dix pour cent des conseils tribaux (trois) ont dit s'en remettre au MAINC pour moins de 50 p. 100 de leur financement annuel. Parmi les 25 conseils tribaux possédant d'autres sources de financement, les trois cinquièmes ont évoqué la DGSM (Direction générale des services médicaux, Santé Canada) comme source de revenus additionnels. Enfin, 44 p. 100 d'entre eux ont fait allusion à un autre ministère du gouvernement fédéral (habituellement Développement des ressources humaines Canada, le Solliciteur général ou Justice Canada), et tout juste un peu plus du quart d'entre eux ont déclaré recevoir des fonds provinciaux.

Le profil qui se dégage des trois études de cas dénote aussi une grande diversité des activités. Par exemple, l'un des conseils tribaux étudié a révélé avoir signé divers protocoles avec des organismes gouvernementaux autres que le MAINC pour assurer un large éventail de services et de programmes, notamment dans les domaines du logement, de la foresterie, des services de santé communautaire, des droits communautaires et du développement économique. Dans de tels cas, les fonds proviennent d'organismes et de ministères autres que le MAINC, si bien qu'en trois ans, la proportion du financement assurée par le MAINC est passée de 89 p. 100 à environ 75 p. 100. Dans une autre étude de cas, les intentions des collectivités membres avaient trait à la mise en commun des ressources, à la prestation de services adaptés sur le plan culturel, à l'accès à des ressources humaines spécialisées et à la réalisation d'économies d'échelle. Pour les bandes membres, le conseil joue un rôle complémentaire à celui des conseils de bande, plutôt qu'un rôle d'administration de programmes. Les services consultatifs, toutefois, ne se limitent pas à ceux qui sont définis dans la politique. En fait, ils comprennent l'éducation, l'aide sociale, le logement, les services juridiques et une certaine forme de représentation politique, ce qui dénote bien la diversité des programmes que les bandes membres administrent.

Dans la troisième étude de cas, on a constaté que le financement du MAINC avait considérablement augmenté au cours des dix dernières années. Toutefois, la proportion du financement du MAINC a chuté pour s'établir à environ 42 p. 100 du total. Voilà qui rend compte de la grande diversité des activités financées par d'autres ministères fédéraux ou par la province.

Certains conseils tribaux assurent des services à des bandes qui ne sont pas membres. Dans une des études de cas, on a constaté que les conseils tribaux reçoivent de nombreuses demandes de services techniques de la part de bandes non membres. Dans une région, la pratique est encouragée par le bureau régional, de sorte que les connaissances que possèdent les conseils tribaux deviennent accessibles à toutes les bandes de la région.

D'autres avantages positifs imprévus ont été associés aux conseils tribaux, notamment l'établissement de meilleures communications entre les Premières Nations.

Toutes les données recueillies montrent que l'un des résultats positifs de la politique tient à l'amélioration des communications entre les Premières Nations et les conseils tribaux. Des représentants du Ministère et des participants aux études de cas ont souligné la fréquence à laquelle les meilleures pratiques sont partagées entre les Premières Nations. De nombreux représentants des Premières Nations perçoivent la formation de réseaux plus étendus (46 p. 100) et les retombées positives pour les petites entreprises (21 p. 100) comme des avantages à l'adhésion aux conseils tribaux. Dans une étude de cas, on a toutefois rappelé aux évaluateurs que la stabilité en surface ne signifie pas nécessairement que tout va pour le mieux.

Les évaluateurs ont constaté quelques effets négatifs imprévus qui ont trait à des éléments particuliers de la politique : la perception selon laquelle la politique a été imposée aux Premières Nations et l'insatisfaction à l'égard du niveau et de la formule de financement.

Pour bon nombre de Premières Nations, le fait qu'elles n'aient pas été suffisamment consultées lors de la mise en œuvre de la politique sur les conseils tribaux leur a laissé l'impression que la politique leur était imposée. Les Premières Nations et les conseils tribaux ont dû concilier leurs obligations de se conformer à la politique (bien qu'ils soutiennent toujours n'avoir pas été suffisamment consultés) avec ce qu'ils estiment être l'objectif ultime de cette même politique : l'autodétermination. Ce paradoxe a débouché sur un double message qui a souvent fait surface tout au long de l'évaluation : «Nous ferons ce qu'il faut pour obtenir des fonds, mais c'est à nous de décider ce que nous voulons véritablement en faire.» Dans une région, les représentants du MAINC ont souligné que les conseils tribaux avaient d'abord et avant tout été des organismes politiques auxquels le Ministère a imposé une fonction administrative. De nombreux participants ont affirmé que le mandat des conseils tribaux était déterminé sans la participation des Premières Nations et que les résultats n'étaient pas nécessairement conformes aux vœux des bandes. En outre, il existe une perception selon laquelle le niveau actuel de financement est insuffisant. Parmi les principales causes de cette perception, citons le fait que le financement destiné à la prestation de services consultatifs est considéré comme inférieur à celui dont disposait le Ministère lorsqu'il assurait ces services. En outre, la définition des services consultatifs a compliqué la prestation des dits services et la production de rapports, ce qui a entraîné des répercussions sur leurs coûts d'exécution.

On peut diviser en trois groupes les représentants régionaux, les participants aux études de cas et les conseils tribaux (près des deux cinquièmes d'entre eux) qui estiment que les mécanismes de financement sont trop rigides et sont tributaires d'une formule. Les membres du premier groupe soutiennent que la formule est dépourvue de mécanismes permettant de reconnaître l'existence de régions sous-développées ou de permettre la négociation de financement en fonction des besoins des conseils tribaux. En fait, les fonds sont alloués sans égard au niveau actuel de développement ou d'avancement des diverses régions. Les participants aux études de cas qui ont évoqué cette possibilité se sont demandés comment les «besoins» seraient définis et par qui ils seraient évalués. Tant et aussi longtemps que le financement ne tiendra pas compte des besoins relatifs, il semble que les intéressés dont la situation est la plus déplorable ne pourront s'en sortir.

Deuxièmement, d'autres ont affirmé que la formule de financement actuelle pénalise les petites collectivités. Sur ce plan, certains conseils tribaux sont d'avis que la formule ne tient pas compte de la croissance démographique. Des représentants régionaux ont indiqué qu'elle ne pondère pas adéquatement la taille de la population par rapport à la distance du conseil tribal. À ce sujet, les représentants d'un des conseils tribaux étudiés ont indiqué que la formule de financement les désavantage par rapport à d'autres conseils tribaux plus grands ou moins isolés.

Un troisième groupe estime que la rigidité actuelle du financement n'incite pas les conseils tribaux à exceller, quel que soit le domaine. Ces participants ont souligné que les niveaux de financement à long terme bloqués confèrent aux Premières Nations un faux sentiment de sécurité, les fonds ne visant habituellement que les services de base et peu de place étant faite à l'innovation. Voilà qui semble contredire d'autres représentants préoccupés par l'instabilité des fonds et l'incertitude des accords pluriannuels. Ces derniers semblent s'inquiéter des attentes de plus en plus grandes du MAINC pendant la durée d'une entente pluriannuelle et du fait que le financement sera probablement insuffisant.

Dans certains cas, la façon dont la politique a été élaborée et mise en œuvre a entraîné des problèmes de conformité.

La politique était conçue pour faire en sorte que des fonds soient consacrés à la prestation de certains services, mais ceux qui ont choisi d'affecter les ressources ailleurs n'ont pas été pénalisés. En fait, la mise en œuvre des services consultatifs illustre à merveille comment les conseils tribaux peuvent poursuivre leurs objectifs. En 1984, le Ministère savait déjà quels services il désirait transférer aux conseils tribaux. Ces services étaient «bien définis». En pratique, ils ne sont pas si clairs. L'énoncé de politique ministérielle où est définie la notion de «services consultatifs» semble avoir donné lieu à des interprétations différentes. Par exemple, les Premières Nations donnent aux conseils tribaux le mandat d'assurer des services financés par le MAINC. Tous semblent au courant de cette exigence, mais on est en droit de se demander quelles sont les caractéristiques qui font que les services de base sont uniques. Où commence le développement économique? Où prend fin le développement communautaire?

La définition des cinq services consultatifs est peut-être trop ambiguë. Cela a permis aux conseils tribaux de répartir les ressources en fonction de la demande locale plutôt qu'en fonction des directives stratégiques. L'ambiguïté a favorisé les conseils tribaux : les agents régionaux ont affirmé qu'ils n'avaient jamais appliqué de mesures draconiennes comme de retenir les subventions d'un conseil tribal qui est réputé ne pas offrir les cinq services consultatifs. Nombre d'entre eux affirment qu'il n'existe aucun mécanisme leur permettant de faire cela de toute façon. En conclusion : certains services semblent être favorisés au détriment de d'autres, ce qui donne l'impression que l'on n'assure pas les cinq services. Quand on examine les besoins variés et contradictoires des Premières Nations membres et la disponibilité des ressources, on n'est pas surpris de constater que certains conseils tribaux n'assurent pas chacun des cinq services consultatifs ni ne semblent le faire.

Étant donné ce problème de définition, il n'est également pas surprenant de constater que deux autres exigences relatives aux services ne semblent pas être respectées. Le souhait du Ministère de respecter des normes de service et d'atteindre l'objectif visant à en entreprendre des examens périodiques a été interprété de façon générale. La définition «imprécise» que le Ministère donne des services consultatifs devait être compensée par des normes plus précises définies par le conseil tribal. Ces normes devaient être compatibles avec le concept voulant que la bande dirige le conseil tribal et que les conseils tribaux répondent à ses besoins. Il s'est révélé très difficile d'élaborer des normes de service comme le prescrit la politique. Les trois conseils tribaux étudiés ont eu peine à définir des normes de service qui soient assez précises pour répondre aux exigences du Ministère et aux demandes des bandes. Les représentants des conseils tribaux interrogés dans le cadre d'une étude de cas ont fait remarquer que leur conseil assumait la responsabilité ambiguë de répondre à toute une gamme de besoins pressants des bandes, tout en respectant certaines normes, et à établir divers niveaux de rendement pour se conformer à la politique du MAINC.

Selon d'autres données, les représentants des conseils tribaux et du MAINC sont au courant de ces attentes. Dans certains cas, les conseils tribaux ont tenté de mettre en place les mécanismes nécessaires tandis que d'autres ont choisi d'offrir des services qui répondent davantage aux besoins des bandes plutôt que d'essayer de respecter les définitions de la politique. On voit souvent le problème de l'une des deux façons suivantes : le conseil tribal se conforme aux objectifs de la politique ou il se met au service de ses membres d'abord. L'évaluation n'a pas permis d'entendre une seule opinion voulant que les deux façons de voir puissent être compatibles, c'est-à-dire qu'il soit possible de desservir les Premières Nations tout en respectant le cadre de la politique. De nombreux représentants du Ministère pensaient qu'une définition stricte des services consultatifs pouvait ne pas être pertinente dans un contexte où l'on prévoit que les Premières Nations décideront ce que les conseils tribaux doivent faire pour satisfaire à leurs besoins.

La responsabilité des conseils tribaux envers le Ministère n'est pas claire. Beaucoup de gens pensent que les exigences relatives à la reddition de comptes sont trop nombreuses et trop fastidieuses.

En principe, les fonctionnaires du Ministère devraient au moins obtenir des conseils tribaux la preuve qu'ils sont dirigés par leurs Premières Nations membres, qu'ils leur rendent des comptes, que les cinq services consultatifs sont offerts et qu'ils se sont dotés de normes. En pratique, les fonctionnaires ne sont pas vraiment en mesure d'exiger cette information puisque cela semble aller à l'encontre de l'autonomie des Premières Nations et de leur autorité sur les conseils tribaux. De plus, à moins de retenir le financement (et, peut-être, d'avoir recours à la persuasion), aucun mécanisme ne permet de s'assurer de la conformité à la politique ministérielle. De plus, quand les conseils tribaux participent à des activités qui ne sont pas financées par le MAINC, le droit d'accès est limité. Les employés du Ministère ont donc tendance à obtenir leurs renseignements sur les relations entre les conseils tribaux et les Premières Nations lors de rencontres officieuses. Toutefois, depuis quelques temps, les employés du Ministère visitent de moins en moins souvent les Premières Nations et les conseils tribaux, ce qui nuit à l'efficacité de ce mécanisme.

Les participants des conseils tribaux ont signalé que les exigences relatives à la reddition de comptes sont trop nombreuses et trop fastidieuses, et qu'elles peuvent être interprétées comme un autre exemple de l'intrusion du MAINC dans les affaires des Premières Nations. Du même souffle, de nombreux participants ont affirmé que les fonctionnaires du Ministère transmettent des messages contradictoires au moment d'interpréter la politique de financement, ce qui ajoute davantage de confusion et de frustration au processus et qui entraîne une utilisation moins efficiente des ressources. Certains se demandent pourquoi la reddition de comptes au MAINC devrait être bien différente de celle à l'égard des Premières Nations membres. Toutefois, l'évaluation a permis de noter qu'il semble y avoir une certaine confusion entre la reddition de comptes exigée dans le cadre de la politique des conseils tribaux et celle exigée par le financement des programmes. Les fonctionnaires du Ministère ont déclaré ne posséder aucune précision au sujet des éléments à inclure dans les rapports exigés des conseils tribaux. Au moment de l'évaluation, le Ministère entreprenait également un examen des exigences relatives aux données des programmes que les Premières Nations doivent fournir dans le cadre des ententes de financement. Les constatations de cet exercice seront intégrées au guide de la reddition de comptes des Premières Nations en 1997-1998.

Solutions de rechange et améliorations possibles

La quatrième et dernière question de l'évaluation consiste à savoir s'il existe des solutions de rechange valables à la politique et si en l'absence de telles solutions nous pourrions l'améliorer en vue de mieux atteindre ses objectifs et de maximiser ses effets positifs, ou réduire au minimum ses effets négatifs. La présente section repose en grande partie sur les entrevues effectuées auprès de représentants des Premières Nations, des conseils tribaux et du Ministère.

En soulevant la question des solutions de rechange, l'évaluation a permis de découvrir que l'option consistant à financer directement les Premières Nations tout en leur permettant de décider s'ils finançaient les conseils tribaux était rejetée par la majorité des participants des Premières Nations et des conseils tribaux. Cela suppose que le Ministère doit demeurer présent, au moins à titre d'agent de financement. Si le Ministère continue à participer au financement d'un conseil tribal, il lui faudra établir une politique visant à régir à la fois l'admissibilité des bénéficiaires et le type de financement. Des améliorations ont été proposées au chapitre de la consultation, des services consultatifs et des mécanismes de financement. Certaines suggestions touchaient également au fonctionnement interne des conseils tribaux.

La plupart de ceux qui ont participé à l'évaluation ont rejeté le financement direct aux Premières Nations en tant que solution de rechange au financement des conseils tribaux offert par le Ministère.

Environ 86 p. 100 des participants des conseils tribaux et 79 p. 100 des participants des Premières Nations s'opposeraient au financement direct des bandes. La plupart des fonctionnaires dans les régions et tous les participants aux études de cas se sont également opposés au financement direct. Toutefois, il convient de signaler qu'environ un tiers des représentants des Premières Nations qui se sont opposés à la proposition ont ajouté «pour le moment». Parmi ceux qui n'étaient pas favorables à l'idée, la plupart ont invoqué comme raison le fait qu'une fois les fonds remis aux Premières Nations, la question qui se posait était de savoir combien elles en accorderaient au conseil tribal. Ce groupe était d'avis qu'il s'agissait d'une bonne idée en principe, et qu'il serait prêt à l'examiner plus sérieusement dans quelques années. Par conséquent, nombreux sont ceux qui croyaient que l'existence des conseils tribaux serait remise en question si cette option était adoptée trop tôt.

Dans une étude de cas, les personnes interrogées étaient d'avis que, si le financement passait par les bandes, leur conseil tribal disparaîtrait rapidement. Les bandes concentreraient leurs efforts sur les questions à court terme au détriment des problèmes plus importants malgré l'appui qu'elles donnaient par ailleurs au conseil tribal. Certains croyaient qu'il s'agissait d'une façon détournée pour le gouvernement d'éliminer le financement versé aux conseils tribaux. Selon une personne interrogée, en modifiant la méthode de financement des conseils tribaux, on mettrait un terme à un système qui fonctionne de la façon la plus efficace possible compte tenu de ses ressources.

Un petit groupe de Premières Nations (six) étaient persuadées que cette proposition de financement constitue une bonne idée parce qu'elles se sentent prêtes et qu'elles acquerront ainsi un plus grand sens de l'autonomie, ou parce que leur conseil tribal ne travaille pas dans leur intérêt. Les deux représentants des conseils tribaux qui étaient d'accord ont affirmé qu'ils étaient déjà sur la voie de devenir un intermédiaire entre le Ministère et les bandes.

Dans ce contexte, la plupart des représentants des conseils tribaux (62 p. 100) et des Premières Nations (77 p. 100) croient que la politique sur les conseils tribaux a sa raison d'être. Les participants sont favorables à la politique actuelle pour diverses raisons. Certains estiment que la politique est un cadre nécessaire susceptible d'orienter le processus de transfert et voient les conseils tribaux comme le moyen d'en surveiller la mise en œuvre. D'autres prétendent qu'un des avantages de la politique est qu'elle favorise les plus petites Premières Nations. Parmi ceux qui ont affirmé ne pas avoir besoin de la politique, certains étaient d'avis qu'elle maintenait trop de paliers bureaucratiques. Ils ont soutenu que les conseils tribaux sont trop éloignés des Premières Nations et qu'ils ne peuvent pas offrir des services personnalisés ou que les fonds consacrés à entretenir une structure supplémentaire au-dessus des Premières Nations devraient être consacrés aux services offerts à chacun des membres.

Nombre de participants n'ont rien proposé pour améliorer la situation. Une des suggestions présentées, à titre de principe, avait trait à une meilleure consultation des Premières Nations.

Environ les deux cinquièmes des participants des conseils tribaux et des Premières Nations qui ont participé aux entrevues téléphoniques ont affirmé que le Ministère ne pouvait rien faire ou qu'ils ne savaient pas ce qui pourrait être fait pour aider les conseils tribaux. D'autres ont formulé des suggestions. Les deux cinquièmes des représentants des conseils tribaux et les trois quarts des représentants des Premières Nations ont proposé qu'on les invite à toutes les étapes de la reformulation ou de la modification de toute politique. Nombre de ces représentants officiels étaient d'avis qu'ils n'avaient pas été correctement consultés dans le passé ou que le MAINC s'était déjà fixé des objectifs avant de procéder à toute consultation.

Tout au long de l'évaluation, l'un des thèmes qui est revenu le plus souvent à propos des améliorations à apporter à la politique sur les conseils tribaux était le souhait des Premières Nations et des conseils tribaux d'être traités comme des gouvernements, et par conséquent, comme des égaux dans leurs relations avec le MAINC. Qu'il ait été question d'ententes de financement, de consultations, de cadres organisationnels ou d'exigences au chapitre de la reddition de comptes, presque tous les participants ont souligné l'importance d'une «participation véritable» à la prise de décisions, c'est-à-dire des partenariats de gouvernement à gouvernement. Un participant nous a simplement déclaré : «Je consulterais les gens des Premières Nations de toutes les régions, leur chef et le conseil ainsi que les représentants des conseils tribaux afin de voir ce qu'ils aimeraient qu'un conseil tribal accomplisse pour eux. Puis, je consulterais le MAINC afin d'avoir son point de vue et je créerais une politique qui comprendrait le plus grand nombre d'effets positifs possibles. Et je ferais en sorte qu'elle soit suffisamment précise pour que toutes les parties l'adoptent. » De nombreux autres participants nous ont dit sensiblement la même chose, à des degrés divers. Quelques représentants des conseils tribaux croyaient que le Ministère devrait réexaminer les critères d'admissibilité actuels, soutenant qu'ils étaient trop rigides et qu'ils ne visaient pas le développement des Premières Nations. Le financement destiné au développement organisationnel en était un exemple.

Les principales suggestions d'améliorations à apporter à la politique actuelle sur les conseils tribaux concernent les services consultatifs. Ces suggestions vont d'une meilleure définition des services à une plus grande souplesse en passant par un accroissement des services.

De nombreux participants ont affirmé qu'une définition plus claire de la nature des services consultatifs pourrait aider les Premières Nations à mieux comprendre à quoi elles doivent s'attendre et à fixer des normes. Par exemple, sur le plan du conseil tribal, certains conseillers reconnaissent qu'ils ne savent pas exactement quelle est leur fonction.

Par ailleurs, certains participants ont proposé que l'on permette aux conseils tribaux de diriger l'organisation des cinq services consultatifs qu'ils assurent en tout temps aux collectivités. En plus de l'agencement actuel des services, les Premières Nations devraient avoir accès aux services consultatifs dans tous les domaines où on leur confie les programmes. Dans plusieurs cas, cela signifierait qu'on y inclut la santé communautaire, l'éducation, l'environnement, les questions juridiques, l'adhésion aux bandes, le fonctionnement et l'entretien ainsi que les services sociaux.

Nombre de plaintes à l'endroit du Ministère concernaient les mécanismes de financement et de reddition de comptes. On a proposé certaines améliorations dans ces domaines.

Les deux tiers des participants des conseils tribaux et des Premières Nations ont proposé des améliorations au financement. Certains de ces représentants officiels ont fait état du manque de souplesse et des «contraintes» liées aux fonds qu'ils reçoivent. Parmi les suggestions faites, notons les suivantes : modifier la formule de financement et reclasser le financement des conseils tribaux comme une subvention, permettant ainsi aux conseils tribaux et à leurs Premières Nations membres de fixer leurs priorités en matière de prestation de services. En ce qui concerne la formule de financement, les suggestions varient. Certains ont proposé que l'on fournisse un montant minimal à chacune des Premières Nations membres et que le reste soit réparti en fonction du nombre de membres. D'autres ont proposé que le financement soit lié non pas au nombre de personnes composant la population ou à l'existence de services consultatifs de base, mais plutôt aux besoins au chapitre du développement et des infrastructures.

On a également proposé que le Ministère cesse de modifier sa politique et ses méthodes de financement aussi fréquemment. Cette pratique crée des difficultés et engendre de la confusion à tous les niveaux parce que les employés des bureaux régionaux, des conseils tribaux et des Premières Nations apprennent à fonctionner d'une façon et sont ensuite obligés de la modifier.

L'évaluation a fait ressortir deux points de vue différents en ce qui concerne l'obligation du conseil tribal de rendre des comptes au MAINC. Certains participants des Premières Nations et des conseils tribaux ont affirmé que si l'on se dirigeait vers une relation intergouvernementale avec les Premières Nations, il faudrait alors que le Ministère s'en remette davantage aux rapports que les conseils tribaux présentent à leurs Premières Nations membres, notamment les états financiers. Cela réduirait le travail lié à la reddition de comptes. Par ailleurs, certains représentants régionaux ont proposé que l'Administration centrale fournisse des lignes directrices aux régions à ce sujet. On pourrait élaborer un modèle précis contenant des exemples clairs qui serait distribué aux régions afin d'assurer qu'elles disposent de tous les renseignements pertinents.

Certaines suggestions portaient sur le fonctionnement des conseils tribaux, plus particulièrement sur la reddition de comptes.

Malgré le haut niveau de satisfaction à propos des conseils tribaux, comme nous l'avons mentionné précédemment, des suggestions ont été faites afin d'améliorer la relation de reddition de comptes entre les conseils tribaux et les Premières Nations. Parmi ces suggestions on retrouve : organiser régulièrement des réunions (par exemple, à chaque trimestre) et à divers endroits de façon à ce que les déplacements soient partagés (afin d'encourager les chefs à surveiller les activités des conseils tribaux); nommer un directeur général ou un administrateur principal afin qui soit responsable des activités des conseils tribaux; disposer de politiques internes approuvées par les chefs.

On a également suggéré que les conseils tribaux étendent leurs activités de résautage pour améliorer la collecte et la diffusion de renseignements. Le Ministère pourrait être utile en fournissant des renseignements comme des listes d'experts de divers domaines, notamment au chapitre de la formation et de l'informatique.

Leçons tirées, conclusions et recommandations

La dernière partie de l'évaluation traite des leçons que l'on peut tirer du travail d'évaluation et formule des conclusions et des recommandations. Elle utilise les constatations et les conclusions de l'évaluation présentées jusqu'ici pour arriver aux principales recommandations qui pourraient améliorer le fonctionnement de la politique.

On tire trois leçons principales : la politique sur les conseils tribaux a permis la diffusion de cette structure; les conseils tribaux s'occupent d'activités qui vont au-delà du financement reçu du MAINC dans le cadre de la politique; et l'existence de conseils tribaux a permis le transfert supplémentaire des services aux Premières Nations. À l'aide de la documentation recueillie et présentée dans le présent rapport, on peut tirer cinq grandes conclusions : une politique sur les conseils tribaux demeure justifiée; une telle politique est appuyée; le besoin de services consultatifs demeure; le niveau et la formule de financement apparaissent insuffisants; et la reddition de comptes envers le MAINC doit être précisée. Trois recommandations ont été formulées : la politique sur les conseils tribaux devrait être révisée, en particulier afin de réexaminer les critères d'admissibilité et la définition des services consultatifs; le niveau et la formule de financement devraient être examinés à la lumière des modifications proposées; et, enfin, la responsabilité envers le Ministère et la production de rapports qu'elle suppose devraient être revues.

Leçons tirées

Dans la présente section, nous faisons l'extraction des «leçons apprises» au cours de l'évaluation pour qu'elles deviennent des caractéristiques permanentes des conseils tribaux. Ces caractéristiques ne peuvent être changées par des modifications à la politique, mais on devrait en tenir compte.

La politique sur les conseils tribaux a permis d'étendre à de nombreuses Premières Nations le conseil tribal comme structure de prestation de services.

Comme l'histoire le démontre, les conseils tribaux existaient bien avant que le gouvernement n'élabore sa politique. Toutefois, la politique a permis d'offrir à un plus grand nombre de Premières Nations une structure qui avait été utile à certaines d'entre elles et a entraîné la création d'un certain nombre de conseils tribaux qui n'auraient pas été créés autrement.

Bien des conseils tribaux offrent aujourd'hui des programmes et services plus étendus que ceux financés par le MAINC.

L'évaluation a permis de constater que de nombreux conseils tribaux prenaient part à des activités qui n'étaient pas financées par le MAINC. Par exemple, des conseils tribaux participent à des entreprises, assurent des services financés par d'autres ministères et sont utiles aux Premières Nations de différentes façons qui ne sont pas nécessairement définies dans la politique, mais qui répondent aux besoins exprimés.

Les conseils tribaux ont permis au Ministère de transférer aux Premières Nations des services qu'il n'est plus en mesure de leur offrir.

La politique a été élaborée en tenant pour acquis que la nature de certains services assurés par le Ministère est telle qu'ils ne pourraient être transférés aux Premières Nations. Les conseils tribaux ont permis un transfert supplémentaire. Comme il a été mentionné dans le présent rapport, les Premières Nations se sont généralement montrées très satisfaites des services offerts par les services consultatifs que leur fournissent les conseils tribaux. Même si le Ministère fournit parfois des avis aux Premières Nations, il n'a plus la capacité de se substituer aux conseils tribaux.

Toutefois, les représentants des Premières Nations sont généralement d'avis que le Ministère ne les a pas suffisamment consultées avant la mise en œuvre de la politique. Au fil du temps, la relation entre les conseils tribaux et les Premières Nations a évolué, mais certains voient encore les conseils tribaux comme un prolongement du Ministère. Cela peut avoir une incidence négative sur les perceptions des conseils tribaux et les relations qu'ils entretiennent avec leurs Premières Nations membres.

Conclusions et recommandations

Les responsables de l'évaluation arrivent à cinq conclusions importantes dont découlent trois recommandations.

Conclusion 1

Malgré l'évolution du contexte, la politique sur les conseils tribaux demeure justifiée et le Ministère a toujours un rôle à jouer.

Selon les données recueillies au cours de l'évaluation, une politique sur les conseils tribaux a toujours sa raison d'être. Particulièrement dans le cas des petites Premières Nations, une structure visant à promouvoir leurs intérêts communs et à répondre aux besoins en programmes et services demeure essentielle. Comme l'option qui consiste à financer directement les Premières Nations est généralement rejetée, le Ministère continue à avoir un rôle à jouer, au moins à titre d'agent de financement. Toutefois, le climat dans lequel la politique évolue a changé. Ainsi, le contenu actuel de la politique doit être rajusté afin de tenir compte de cette nouvelle réalité.

Conclusion 2

Il existe des appuis considérables à l'égard des conseils tribaux, aussi bien qu'à l'égard de la politique qui les touche.

L'évaluation a permis de constater qu'il y avait, chez les conseils tribaux et les Premières Nations, un large appui en faveur du maintien des conseils tribaux et d'une politique les visant. Cet appui est également évident au sein du Ministère. La délégation des responsabilités du MAINC a fait que de nombreuses Premières Nations ont senti qu'elles dirigeaient maintenant les programmes et services. Toutefois, la politique actuelle ne bénéficie pas du même appui. Beaucoup de gens considèrent maintenant le Ministère comme trop envahissant, et souhaitent entretenir une relation de gouvernement à gouvernement.

La perception des conseils tribaux est souvent liée à leur rôle de fournisseurs de services consultatifs. Par exemple, une des exigences qu'impose le Ministère pour qu'un conseil tribal soit admissible au financement est qu'il s'engage à fournir les cinq services consultatifs décrits dans la politique. Cette exigence était peut-être nécessaire en 1984, mais nous n'avons pas de preuve qu'elle soit encore justifiée.

Conclusion 3

La notion de «services consultatifs», telle qu'elle est actuellement définie, demeure ambiguë. Toutefois, ce type de service demeure nécessaire.

Le grand nombre d'interprétations qui ont été proposées porte à croire que la définition actuelle des cinq services consultatifs est difficile à mettre en application et peut ne pas correspondre aux besoins actuels des Premières Nations. La politique a été élaborée à une époque où le Ministère était beaucoup plus directif dans ses relations avec les Premières Nations. Au cours des treize années d'existence de la politique, les Premières Nations sont devenues de plus en plus autonomes. Le Ministère a favorisé cette évolution. La définition actuelle est difficile à mettre en application, tant pour le Ministère que pour les conseils tribaux, et elle semble entrer en contradiction avec la volonté d'assurer que les Premières Nations dirigent les conseils tribaux. De plus, les besoins en services consultatifs des bandes ont évolué. Ces faits militent en faveur d'un réexamen de l'aspect de la politique concernant les services consultatifs. De plus, la vérification de cette politique a montré que certains problèmes de gestion découlaient directement de la définition des services et de l'obligation de fournir des normes de service. À l'heure actuelle, deux objectifs relatifs aux services ne sont pas atteints. Le souhait du MAINC d'assurer des normes de service et l'objectif que des examens périodiques de ces services soient entrepris ont tous deux été interprétés de façon large.

Par ailleurs, la nécessité de disposer de services consultatifs a été clairement démontrée. Une majorité de participants de tous les groupes a affirmé que les services consultatifs pouvaient favoriser le développement des gouvernements des Premières Nations. Même si les cinq servicesdéfinis dans la politique actuelle sont acceptés, ces services ne suffisent pas à englober toute la réalité des programmes et des services de nombreuses Premières Nations. En particulier des besoins sont ressentis au chapitre des services juridiques, de l'éducation et des services sociaux.

Recommandation 1 : La politique sur les conseils tribaux devrait être modifiée pour que ceux-ci puissent mieux répondre aux besoins prioritaires des Premières Nations qu'ils représentent. En particulier, il faudrait revoir l'admissibilité des conseils tribaux au financement ainsi que la définition des services consultatifs et leurs modalités d'application.

Conclusion 4

Selon une perception largement répandue, le financement est insuffisant, et le mode de financement, déficient.

La majorité des participants des conseils tribaux et de certaines Premières Nations pensent que le niveau actuel de financement est insuffisant pour satisfaire aux besoins. Cette perception découle en grande partie du fait que les fonds actuellement destinés aux services consultatifs sont considérés comme inférieurs à ceux dont disposait le Ministère avant la délégation de services et du fait que la définition des services consultatifs a engendré, au chapitre de la prestation et de l'établissement de rapports, des difficultés qui ont eu des conséquences sur les coûts. Toutefois, il conviendrait de signaler que la méthode de l'évaluation n'a pas permis de déterminer si le financement et la formule de financement dont il est question ci-dessous étaient effectivement inadéquats.

Les faiblesses de la formule de financement sont liées à deux grands problèmes. Premièrement, certains conseils tribaux ont soutenu que la formule ne tenait pas compte de la croissance de la population et qu'elle ne pondérait pas correctement la taille de la population par rapport au degré d'éloignement du conseil tribal. C'est pourquoi, dans une étude de cas, l'un des conseils tribaux était d'avis que la formule de financement le défavorisait par rapport aux conseils tribaux plus importants ou moins isolés. Deuxièmement, la formule ne contiendrait aucun mécanisme permettant de reconnaître les régions sous-développées ou de négocier le niveau de financement en fonction des besoins des conseils tribaux. Tant que le financement ne tiendra pas compte des besoins relatifs, il semble que ceux qui se retrouvent dans les pires situations ne s'en sortiront pas. Toutefois, on a admis que les façons de définir les «besoins» et de déterminer qui les évaluerait étaient des problèmes difficiles à régler.

Recommandation 2 : Tout en tenant compte du cadre financier actuel, le Ministère devrait revoir le niveau et le mode de financement des services consultatifs dispensés par les conseils tribaux.

Conclusion 5

Concrètement, il est plutôt difficile de répondre aux exigences de la politique établie du point de vue de la responsabilité et de la reddition de comptes. Les conseils tribaux, les Premières Nations et le Ministère ont eu de la difficulté à établir un processus de reddition des comptes pour les conseils tribaux.

Ministère doivent obtenir des conseils tribaux la preuve qu'ils sont dirigés par leurs Premières Nations membres et qu'ils rendent des comptes, que des normes de service sont en place et qu'on évalue l'efficacité de ces services. Cela a eu des répercussions sur les rapports que doivent remettre les conseils tribaux et a engendré des problèmes de définition de ce qui était vraiment nécessaire. On a suggéré que le MAINC fonde ses exigences redditionnelles sur ce que les Premières Nations obtiennent de leurs conseils tribaux. Dans ce contexte, l'idéal serait une certaine forme de reddition de comptes axée sur les résultats qui combinerait ainsi la responsabilité des conseils tribaux et l'efficacité des services consultatifs. On a également mentionné que pour élaborer un cadre redditionnel il fallait prévoir des consultations.

Au cours de l'évaluation, le Ministère a entrepris un examen complet des exigences au chapitre des données des programmes que les Premières Nations doivent fournir dans le cadre des ententes de financement. I es résultats de cet exercice seront intégrés au guide d'établissement des rapports des Premières Nations de 1997-1998.

Recommandation 3 : Le Ministère, en consultation avec les conseils tribaux et les Premières Nations, devrait réviser les exigences applicables aux conseils tribaux du point de vue de la responsabilité et de la reddition des comptes, et ce en tenant compte des changements récents en matière d'ententes de financement.

Mandat

MANDAT
ÉVALUATION DE LA POLITIQUE SUR LES CONSEILS TRIBAUX

CONTEXTE :

Même si les conseils tribaux existaient déjà auparavant, c'est en 1984 qu'une décision du Cabinet est venue approuver les conditions de financement du transfert de certains services consultatifs du MAINC, le principe du contrôle des bandes et le concept du financement préétabli. En juillet 1994, on comptait 82 conseils tribaux desservant 532 bandes et collectivités.

Les conseils tribaux peuvent assurer la prestation de tous les service et programmes pour lesquels le MAINC est investi du pouvoir de verser des fonds aux bandes. La politique sur le financement permet au gouvernement, à la demande des bandes indiennes, de verser directement aux conseils tribaux les sommes nécessaires pour maintenir un niveau de services prédéterminé. Au cours de l'exercice 1994-1995, ces conseils administraient 172,7 millions $ au titre des programmes du MAINC. Pendant la même période, ils ont également reçu 24,2 millions $ pour les services consultatifs et 21,1 millions $ au titre des frais généraux.

Les conseils tribaux qui satisfont aux critères d'admissibilité et qui ont reçu le mandat nécessaire de leurs bandes membres peuvent bénéficier de financement dans les quatre catégories suivantes : 1) développement organisationnel, 2) gestion et administration, 3) services consultatifs pour l'administration des bandes, gestion financière, planification communautaire, services techniques et développement économique, et 4) services pour la prestation des programmes.

Pour être admissible au financement au titre des services consultatifs, les conseils tribaux doivent accepter la responsabilité des cinq services énumérés dans la catégorie 3 susmentionnée.

La vérification du financement des conseils tribaux, qui a récemment été achevée, a permis de constater que beaucoup de ceux-ci ne répondent pas aux critères d'admissibilité au financement, principalement parce qu'ils sont mal informés sur les normes de service, l'une des exigences principales d'admissibilité énoncées dans les Directives de programme du MAINC. La vérification a aussi révélé que le Ministère ne surveille pas de façon suffisamment serrée ce critère et d'autres exigences. Il est important que le MAINC vérifie périodiquement l'admissibilité des conseils tribaux au financement de façon à confirmer les choix des Premières nations quant aux modes de versement du financement et de prestation des services.

.../2

L'étendue du non-respect des ententes de financement par les conseils tribaux donne à penser qu'il y aurait lieu de réviser les directives et les procédures applicables.

JUSTIFICATION: Comme le Ministère achève le processus de transformation qui le fera passer d'organisme de prestation de services à un organisme de financement, toute responsabilité additionnelle que pourraient assumer les conseils tribaux s'inscrirait vraisemblablement dans des domaines juridiques comme celui de la gestion des terres ou de l'administration locale si des gouvernements tribaux plutôt que communautaires sont constitués. Étant donné que la politique, dans sa forme actuelle, met l'accent sur le contrôle des bandes et sur l'obligation des conseils tribaux de rendre compte au premier chef à leurs bandes membres, le Ministère doit savoir s'ils s'acquittent de cette responsabilité au regard des programmes financés par le MAINC. Le ministre a besoin de cette assurance pour pouvoir s'acquitter de son obligation de rendre compte de ces dépenses au Parlement.

La nécessité de procéder à l'évaluation de la politique sur le financement des conseils tribaux a été établie et approuvée par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE) dans le cadre de son Plan de vérification et d'évaluation pour 1994-1995.

PORTÉE : L'évaluation visera principalement à collecter des renseignements sur les résultats obtenus par les conseils tribaux et sur la mesure dans laquelle les objectifs du Ministère ont été atteints. En outre, elle identifiera les domaines où des améliorations sont possibles dans les limites du cadre financier actuel.

QUESTIONS : La politique sur les conseils tribaux dans sa forme actuelle est-elle encore justifiée?

Les objectifs du Ministère relatifs à la politique sur les conseils tribaux sont-ils atteints?

Quelles sont les incidences, prévues et imprévues, de la politique sur les conseils tribaux?

Quelles sont les solutions alternatives à la politique sur les conseils tribaux? Quelles leçons principales peut-on tirer de cette politique et quelles en sont améliorations possibles?

.../3

MÉTHODE : L'ébauche du rapport de vérification sera bientôt achevée et l'évaluation s'inspirera des constatations qui en ressortiront pour préciser davantage les points à évaluer. Les évaluateurs examineront certains aspects de la prestation des services consultatifs et des services et programmes principaux aux conseils tribaux et aux bandes affiliées ainsi qu'au sein du MAINC. Ils recueilleront aussi des renseignements sur les expériences des bandes non affiliées aux conseils tribaux aux fins de déterminer les meilleures pratiques et les leçons apprises.

Pour exécuter leur mission, les évaluateurs auront recours à diverses approches. À l'heure actuelle, il est prévu qu'ils utiliseront des études de cas, procéderont à des entrevues avec les dirigeants des conseils tribaux, les dirigeants politiques des Premières nations et des employés des bureaux régionaux et de district et effectueront des analyses de données ministérielles. Les régions qui seront visitées et le nombre d'études de cas seront établis à l'étape de la planification. En outre, les évaluateurs feront appel à un comité consultatif formé de représentants du MAINC et des conseils tribaux.

RESSOURCES : L'évaluation sera effectuée par des contractuels et des membres de la DGEVI qui en assurera la gestion. Le coût total devrait se situer autour de 90 000 $.

CALENDRIER : L'évaluation commencera en juillet 1995 et sera achevée au plus tard en mars 1996.

APPROUVÉ PAR :

Alan Williams
Sous-ministre adjoint
Services ministériels
le 21 juin 1995

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/23
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation de la politique du MAINC sur les conseils tribaux

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Politique Socio-Économique et de la Programmation

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. La politique sur les conseils tribaux devrait être modifiée pour que ceux-ci puissent mieux répondre aux besoins prioritaires des Premières Nations qu'ils représentent. En particulier, il faudrait revoir l'admissibilité des conseils tribaux au financement ainsi que la définition des services consultatifs et leurs modalités d'application.	36	Un document sera rédigé pour répondre aux trois recommandations. Celui-ci traitera également des conséquences de la mise en application des recommandations et sera diffusé aux employés régionaux aux fins de commentaire. La nécessité de consulter les conseils tribaux et les Premières nations sera déterminée dans le cadre de ce processus. Le document sera soumis à l'examen du Comité supérieur des politiques.	Directeur, Financement et programmes pour les Indiens.	31 octobre 1997
2. Tout en tenant compte du cadre financier actuel, le Ministère devrait revoir le niveau et le mode de financement des services consultatifs dispensés par les conseils tribaux.	36	Comme ci-dessus.	Directeur, Financement et programmes pour les Indiens.	31 octobre 1997
3. Le Ministère, en consultation avec les conseils tribaux et les Premières Nations, devrait réviser les exigences applicables aux conseils tribaux du point de vue de la responsabilité et de la reddition des comptes, et ce en tenant compte des changements récents en matière d'ententes de financement.	37	Comme ci-dessus.	Directeur, Financement et programmes pour les Indiens.	31 octobre 1997